

# **Le droit disciplinaire de la fonction publique** **The Law of Discipline in the Quebec Civil Service**

Patrice Garant

Volume 27, numéro 3, 1972

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/028313ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/028313ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (imprimé)

1703-8138 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Garant, P. (1972). Le droit disciplinaire de la fonction publique. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 27(3), 454–496.  
<https://doi.org/10.7202/028313ar>

Tous droits réservés © Département des relations industrielles de l'Université Laval, 1972

Ce document est protégé par la loi sur le droit d'auteur. L'utilisation des services d'Érudit (y compris la reproduction) est assujettie à sa politique d'utilisation que vous pouvez consulter en ligne.

<https://apropos.erudit.org/fr/usagers/politique-dutilisation/>

## Le droit disciplinaire de la fonction publique

Patrice Garant

### INTRODUCTION

Le but de cette étude est de jeter un peu de lumière sur un secteur du droit qui est presque ignoré des juristes et même de certaines autorités administratives. En effet le droit disciplinaire de la Fonction Publique manque de cohérence, d'unité, de doctrine. Or pour les employés de la Fonction Publique, pour la population en général comme pour les spécialistes, « les conditions de clarté, d'intelligibilité et de certitude ne sont-elles pas les qualités élémentaires de toute discipline juridique ? »<sup>1</sup>. C'est dans ce sens que porteront nos efforts, efforts qui sont nécessités par l'importance que revêt pour l'État le sujet qui nous occupe. En effet le régime disciplinaire existe d'abord dans l'intérêt général. C'est en ce sens que De Visscher écrit que « c'est la communauté étatique toute entière qui, par priorité, a intérêt au respect par les agents de tous les devoirs de leur état »<sup>2</sup>.

La nécessité d'un pouvoir disciplinaire est plus impérieuse dans le secteur public que dans l'entreprise privée. C'est la garantie de la bonne exécution du service public, de l'efficacité administrative, d'une saine administration et enfin ce qui est primordial et si rare aujourd'hui, de la confiance du public dans l'Administration<sup>3</sup>.

Le statut de la Fonction Publique détermine les droits et devoirs des employés de l'État en regard de la mission que ceux-ci doivent poursuivre. Ces obligations sont déterminées d'une part à l'égard des autorités administratives et de la collectivité d'autre part. De plus s'ajoutent des limitations à l'exercice de certaines libertés publiques fondamentales, limitations qui sont rendues nécessaires par la notion même de service public. Il en résulte un certain code d'étique sanctionné par un régime disciplinaire qui est plus exigeant que celui de l'entreprise privée.

\* GARANT, Patrice, D.D., professeur, Faculté de droit, Université Laval, Québec.

<sup>1</sup> Francis DELPÉRÉE, *L'élaboration du droit disciplinaire de la Fonction Publique*, thèse de doctorat, Paris, Librairie de droit et de jurisprudence, 1969, p. 6.

<sup>2</sup> *Ibid.*, p. 29.

<sup>3</sup> Louis FOUGÈRE, *La Fonction Publique*, Bruxelles, Institut international des sciences administratives, 1966, p. 341.

Nous aborderons dans une première partie, après avoir donné la définition de la Fonction Publique, les infractions et les sanctions disciplinaires. Nous aurons alors l'occasion de définir ce que l'on entend par droit disciplinaire dans la Fonction Publique, définition qui nous fera établir la distinction qui doit exister avec le droit pénal et qui fera ressortir par ailleurs son caractère répressif. Nous tenterons alors de caractériser les deux concepts de base du droit disciplinaire de la Fonction Publique : l'infraction et la sanction. Partant de ces notions, nous passerons en revue les quatre principales règles qui s'imposent à tous les employés de l'État à savoir : le fonctionnement sans défaillance, l'obéissance hiérarchique, le secret professionnel et la règle de désintéressement et d'intégrité. Ces règles constituent une base sur laquelle nous bâtirons notre notion de faute disciplinaire, faute qui doit être en rapport avec les fonctions de l'employé<sup>4</sup>. De la faute à la sanction il n'y a qu'un pas que nous franchirons en jetant un bref regard sur les différentes mesures prises par l'autorité compétente, mesures qui sont principalement la suspension et la destitution. Nous terminerons alors cette première partie en étudiant les différentes autorités habilitées à prendre des mesures disciplinaires au Québec. Ces autorités seront étudiées à un double point de vue ; c'est-à-dire comme autorité normative et contrôleur. Dans une deuxième partie, nous étudierons le régime de protection des employés de la Fonction Publique lésés par les mesures disciplinaires prises contre eux. Ce régime de protection est différent dans la Fonction Publique québécoise, selon que l'employé est régi par une convention collective ou non ; il diffère aussi suivant qu'il s'agit de la Fonction Publique québécoise ou fédérale. De l'étude de la notion de grief nous aborderons le processus de solution des griefs au Québec et au Fédéral dont la dernière étape est l'arbitrage. Nous aurons l'occasion de passer en revue les dispositions des conventions collectives québécoises et la jurisprudence arbitrale dans les cas de suspension, destitution et des autres mesures disciplinaires qui peuvent être prises. Le législateur québécois n'a pas voulu donner de définition synthétique de la Fonction Publique mais il s'est contenté d'en donner une énumération. Comme il serait trop long de la réciter au long nous en donnerons les principaux éléments. Font partie de la Fonction Publique : les sous-chefs, les fonctionnaires et ouvriers employés au siège du gouvernement dans les ministères ou ailleurs qu'au siège du gouvernement, les fonctionnaires et employés de la législature, les registrateurs et officiers de justice recevant un salaire fixe ainsi que les

---

<sup>4</sup> Patrice GARANT, « Essai sur le Service public au Québec », Québec, 1966, thèse de doctorat.

employés sous leurs ordres mais non les substituts du procureur général qui ne sont pas nommés procureurs permanents ; les fonctionnaires et employés affectés à la Sûreté du Québec à l'exclusion des membres de la Sûreté ; le personnel, à l'exclusion des membres, de la plupart des régies, commissions, agences gouvernementales ; les fonctionnaires et employés des écoles régies par la loi de l'enseignement spécialisé ; les agents ou délégués généraux de la province <sup>5</sup>.

Afin d'éviter toute confusion, pour désigner l'ensemble du personnel de la Fonction Publique nous emploierons le terme générique « employé de la Fonction Publique » et non les termes spécifiques « fonctionnaires » ou « ouvriers » <sup>6</sup>. De plus à l'occasion nous devons tenir compte d'autres distinctions qui doivent être faites au sein du personnel de la Fonction Publique ; ainsi il faudra tantôt distinguer entre les catégories fonctionnaires et ouvriers <sup>7</sup>, entre les fonctionnaires et ouvriers permanents <sup>8</sup>, surnuméraires <sup>9</sup> et temporaires <sup>10</sup>, entre les emplois à caractère permanent, occasionnel <sup>11</sup>, saisonnier et à temps partiel <sup>12</sup>.

### *Les infractions et les sanctions disciplinaires*

Le droit disciplinaire occupe une place importante dans le statut de la Fonction Publique. Malgré son importance, ce secteur du droit administratif a été très peu étudié. C'est pourquoi nous entreprenons d'élaborer la définition des concepts fondamentaux, l'énoncé des principales règles qui gouvernent la conduite des employés de l'État et qui s'imposent en vue d'une administration saine et efficace. La notion de faute disciplinaire retiendra ensuite notre attention ; et enfin nous terminerons par l'étude des mesures prises par les autorités compétentes à tous les niveaux de l'administration.

---

<sup>5</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 1 (5) et art. 2, modifié par S.Q. 1968, chap. 17, art. 94 S.Q. 1968, chap. 9, art. 82.

<sup>6</sup> *Journal des débats*, Assemblée législative, août 1965, p. 4657. ....

<sup>7</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 1, al. 6 et al. 7.

<sup>8</sup> S.Q. 1965, chap. 14, art. 35, tel que modifié par L.Q. 1969, chap. 14, art. 30.

<sup>9</sup> S.Q. 1965, chap. 15, art. 45.

<sup>10</sup> Voir note 9 et *Convention collective fonctionnaires 1968-71*, art. 1.01, al. f.

<sup>11</sup> S.Q. 1965, chap. 14, art. 3 ; A.G. du 5 octobre 1966, *Gazette Officielle* 1966, p. 5451 ; *Convention collective des fonctionnaires*, 1968-71, art. 1.01, al. h.

<sup>12</sup> *Convention collective des Fonctionnaires*, 1968-71, art. 1.01, al. g., et *Convention collective des Ouvriers*, 1968-71, art. 1.01, al. g.

**La définition du droit disciplinaire de la Fonction Publique et de ses principaux concepts**

La meilleure façon de définir le droit disciplinaire est de le faire par rapport au droit pénal. En effet des similitudes très grandes sont à remarquer entre les deux définitions. Le droit pénal « a pour objet l'incrimination et la répression par l'État des agissements de nature à créer un trouble dans la société »<sup>13</sup>. Par contre le droit disciplinaire peut se définir parallèlement « comme la branche du droit public qui a pour objet l'incrimination et la répression par l'État des agissements de nature à créer des troubles dans cette société particulière qu'est la Fonction Publique »<sup>14</sup>. Au plan de la finalité et des objets de ces deux branches du droit, on peut relever une complète identité. En effet leur but est l'intérêt général et leur objet est d'assurer, maintenir et, si besoin est, de rétablir l'ordre au sein de la société étatique ou de cette collectivité particulière qu'est la Fonction Publique. Donc la seule distinction qui existe avec le droit pénal c'est que le droit pénal vise toute la société tandis que le droit disciplinaire assure l'ordre au sein d'une collectivité restreinte au moyen de sanctions répressives. Cette idée de répression est commune au droit disciplinaire et au droit pénal. Cependant on ne doit pas confondre totalement les deux car il n'y a pas d'identité de sujets. Ce droit n'atteint l'agent public que dans sa carrière. La répression disciplinaire est caractérisée par le fait qu'elle est liée à la fonction, tant en ce qui concerne la nature du motif qui la provoque (la faute fonctionnelle) que la nature de la sanction (peine fonctionnelle). Il faut que le fonctionnaire ait commis une faute qui soit en rapport avec l'exercice de ses fonctions ; ceci exclut la maladie ou l'insuffisance professionnelle qui ne constituent pas des fautes, de même que les fautes personnelles qui n'ont aucun rapport avec l'exercice de la fonction.

Parmi les concepts fondamentaux du droit disciplinaire, ceux d'infraction et de sanction doivent être définis avec précision. On peut définir l'infraction comme l'action ou l'omission imputable à son auteur et punie par la loi d'une sanction disciplinaire<sup>15</sup>. Évidemment, cette définition est sommaire mais il n'entre pas dans le cadre de notre étude d'inventorier tous ses éléments. L'infraction se compose de trois éléments : un élément de fait qui doit absolument exister et qui se caractérise par sa matérialité et sa précision ; un élément de loi violée et un élément de volonté. Face à l'infraction, la sanction apparaît comme une consé-

---

<sup>13</sup> Francis DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 21.

<sup>14</sup> *Idem*, p. 22.

quence attachée par l'autorité à la violation d'une règle juridique. La sanction doit être considérée comme un instrument en vue non seulement d'assurer la répression d'une infraction disciplinaire, mais aussi de corriger en enlevant l'envie de la récidive. C'est peut-être ce second aspect qui est le plus important. Vue sous cet angle, « la correction peut se muer en intimidation »<sup>16</sup>. Dans certains cas la sanction aura pour but l'élimination des indésirables ; c'est le cas de la destitution notamment. La sanction aura enfin un but de prévention par son caractère exemplaire surtout lorsque les motifs des décisions disciplinaires sont connus grâce à la publicité qu'on leur accorde. Au Québec tout comme à Ottawa les décisions en matière disciplinaire ne sont publiées que depuis quelques années et grâce à l'introduction du système d'arbitrage des griefs ; dans certains encore cependant ces décisions sont secrètes comme c'est le cas des décisions de la Commission de la Fonction Publique du Québec sous l'article 61 de la loi. Il nous paraît anormal qu'aucune publicité ne soit donnée à ces décisions, ce qui empêche le droit disciplinaire de réaliser l'un de ses buts. L'expiation est enfin le dernier but visé par la sanction, sanction qui pour l'employé constitue une tache parfois irréparable dans son dossier. Voilà en quelques mots, les traits principaux du droit disciplinaire de la Fonction Publique. Voyons maintenant les principales règles qui régissent la conduite des employés de l'État.

#### **Les principales règles qui régissent la conduite des employés de l'État**

À partir du moment où l'individu s'intègre à un ensemble, des règles s'imposent à lui, afin de permettre à cette collectivité déterminée de vivre en harmonie. Il en est de même dans la Fonction Publique. L'employé de l'État a une mission à accomplir, mission d'autant plus importante qu'elle se confond avec la mission même du service public. Le législateur québécois conscient de la crucialité de cette question a édicté des règles de base ou principes que nous pourrions inférer du double serment, serment d'allégeance et serment d'office, que doivent prêter les agents publics en entrant au service de l'État<sup>17</sup>. Ces serments énoncent des principes ou règles que la loi, les règlements et les directives quotidiennes de supérieurs hiérarchiques viendront préciser.

---

<sup>15</sup> Francis DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 53.

<sup>16</sup> *Idem*, p. 103.

<sup>17</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 46 et 47, annexes A et B, tels que modifiés par L.Q. 1969, chap. 14, art. 33 et 43 ; *Loi des employés publics*, S.R.Q. 1964, chap. 12, art. 9 et formules tels que remplacés par L.Q. 1969, chap. 14, art. 14 et 15.

Par son serment d'office le fonctionnaire jure d'être loyal, de porter vraie allégeance à l'autorité constituée, de remplir les devoirs de sa charge avec honnêteté et justice, de ne recevoir aucune somme d'argent ou considération quelconque dans l'exécution des devoirs de sa charge dans le but de favoriser l'achat ou l'échange de quoi que ce soit par ou avec le gouvernement, à part son traitement ou de ce qui lui sera alloué en vertu de la loi ou d'un arrêté du lieutenant-gouverneur en conseil<sup>18</sup>. Certains fonctionnaires<sup>19</sup> peuvent être requis par le lieutenant-gouverneur en conseil ou par leur chef ou sous-chef de prêter le serment de ne révéler ou de ne faire connaître, sans y être dûment autorisé, quoi que ce soit dont ils auront eu connaissance dans l'exercice de leur charge. La Fonction Publique fédérale connaît un serment similaire<sup>20</sup>. Ces serments nous donnent l'essence des règles qui s'imposent aux employés de l'État. Nous les croyons liés à la notion même de service public. Nous pouvons tirer de ces serments quatre règles qui s'imposent à tous les employés de la Fonction Publique : règle de fonctionnement sans défaillance, règle de l'obéissance hiérarchique, règle du secret professionnel et la règle de désintéressement et d'intégrité. Ces règles constituent ce qu'il convient d'appeler les impératifs fondamentaux du Service Public<sup>21</sup>.

L'autorité compétente est aussi habilitée par la loi à préciser les devoirs et obligations du fonctionnaire. L'article 54 de la loi autorise « le Lieutenant-gouverneur en conseil, sur recommandation du Ministre de la Fonction Publique à établir par règlement des normes d'éthique et de discipline applicables aux personnes faisant partie de la fonction publique ». L'économie générale de la loi d'autre part et notamment l'article 18 autorise les supérieurs hiérarchiques à « surveiller et à diriger », ce qui implique à certains égards la définition de devoirs.

#### *Le fonctionnement sans défaillance*

Cette règle est de l'essence même du service public. Elle signifie que l'action gouvernementale a des exigences particulières qui marquent leur empreinte sur la situation des fonctionnaires de l'État. L'Administration publique doit fonctionner non seulement sans défaillance dans le temps,<sup>22</sup>

<sup>18</sup> *Infra*, note 21.

<sup>19</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 47 et annexe B, tels qu'amendés par L.Q. 1969, chap. 14 ; *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, art. 33 et 43.

<sup>20</sup> *Loi sur l'emploi dans la Fonction Publique*, S.R.C. 1970, C.P. -32.

<sup>21</sup> Patrice GARANT, « Essai sur le Service Public au Québec », Québec, 1966.

<sup>22</sup> Grief du groupe des aides forestières du 16 juillet 1970.

mais aussi avec le maximum d'efficacité. Concrètement cette règle signifie que les services gouvernementaux doivent fonctionner avec continuité, sans défaillance, et que le fonctionnaire doit être à son poste. Cette règle peut connaître des exceptions, notamment la reconnaissance du droit de grève en faveur des fonctionnaires ne détenant pas de fonction de direction, mais son caractère universel est indéniable.

Au Québec, certains articles de la loi de la Fonction Publique fixent des conditions générales du service tandis qu'au Fédéral, c'est la loi sur l'administration financière qui habilite le conseil du trésor à déterminer par voie réglementaire toutes ces questions.<sup>23</sup> L'article 52 de la loi de la Fonction Publique stipule que certaines conditions générales du service sont fixées par les règlements de la Commission de la Fonction Publique. Citons comme exemple, les heures de travail, les méthodes de notation des présences, la durée des congés<sup>24</sup>. De plus la loi prévoit que seuls les dimanches et les jours de fête fixés par la loi sont les jours fériés à observer dans la Fonction Publique<sup>25</sup>. Enfin la loi stipule qu'au cas où un fonctionnaire ou un ouvrier s'absente sans permission, il doit être fait une déduction proportionnelle sur son salaire pour chaque jour d'absence, sans préjudice de toute autre sanction<sup>26</sup>. Il est à noter que par l'article 52 a de la loi, la convention collective pourra réglementer les heures de travail et les congés ce qui relègue dans ces cas les règlements de la commission à un rôle supplétif<sup>27</sup>. Ce nouvel article 52 a apporté une précision supplémentaire en stipulant que « les fonctionnaires et ouvriers sont régis par les dispositions de la convention collective qui leur est applicable ou, à défaut de telles dispositions, par les dispositions de la présente loi, nonobstant toute loi générale ou spéciale, relativement aux sujets suivants : traitement ou rémunération additionnelle, congés, règlement des griefs, suspension, congédiement, appel d'un employé qui se croit lésé par une décision relativement à son classement ».

<sup>23</sup> S.R.C. 1970, c. F-10.

<sup>24</sup> S.Q. 1965, chap. 14, art. 52, tel qu'amendé par L.Q. 1969, chap. 14, *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, art. 34.

<sup>25</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 53.

<sup>26</sup> *Idem*, art. 54.

<sup>27</sup> En effet ces deux matières sont énumérées aux sous-alinéas B et C de l'art. « 52a », alors que l'al. 2 énonce que la convention collective ne pourra toucher un autre sujet relevant de la Commission ; or ces deux champs de compétence ne sont point « autres » puisqu'ils font partie de la liste énoncée à l'art. « 52a ». Pour plus de détails voir Patrice Garant, la « Loi du Ministère de la Fonction Publique », 1970, 11 C de D., pp. 96-97



Quel est le sens exact de cette disposition, ou quelles sont les lois visées ici ? Certaines de ces lois ne s'appliquent pas parce que le gouvernement n'y est pas spécifiquement mentionné : c'est le cas de la Loi du Salaire minimum de la Loi sur les décrets de conventions collectives. Par contre, dans d'autres lois telles que le Code du travail, la Loi sur la discrimination dans l'emploi, la Loi sur les relations de travail dans la construction il est expressément stipulé qu'elles s'appliquent au gouvernement. Pour ces dernières lois, à l'exclusion du Code du travail, il est certain qu'elles ne s'appliquent plus qu'aux agences gouvernementales non régies par la Loi de la Fonction Publique, telle l'Hydro-Québec, la société des alcools (commerce) . . . Quant au reste, nous hésiterions beaucoup à affirmer, après avoir soutenu que le législateur a voulu situer la Fonction Publique dans l'économie générale du Code du travail, que les dispositions du Code du travail sur le congédiement pour activité syndicale ne s'appliquent pas aux fonctionnaires, de même que celles sur le règlement et l'arbitrage des griefs, . . . même s'il n'est pas dit expressément que ces dispositions s'appliquent à la Fonction Publique.

La Commission de la Fonction Publique pour sa part a émis des règlements sur les conditions du service. Les deux principaux sont l'arrêté en conseil du 5 décembre 1968 <sup>28</sup> concernant les congés et l'arrêté du 4 octobre 1967 <sup>29</sup> concernant les heures de travail et la rémunération du temps supplémentaire. D'autre part, les conventions collectives <sup>30</sup> réglementent ces mêmes conditions de travail pour les employés régis par elles.

#### *L'obéissance hiérarchique*

Si le concept d'obéissance paraît désuet et démodé en 1971, à certains égards il a encore sa place dans le code d'éthique du fonctionnaire à cause du caractère hiérarchique de l'Administration. Mais qu'est-ce que la hiérarchie ? « C'est un mode d'organisation des fonctions et de répartition des compétences entre les organes de la collectivité étatique » <sup>31</sup>. Le pouvoir hiérarchique dérivé du pouvoir de commandement du Ministre responsable de la bonne marche du service public. La hiérarchie est condition d'unité, de continuité et d'efficacité de l'organisation comme de l'action administrative.

---

<sup>28</sup> A.C. 3881 du 5 décembre 1968 qui a remplacé l'A.C. 1959 du 21 septembre 1966 et principalement les articles 2, 3, 4, 5, 6.

<sup>29</sup> A.C. 2696 du 4 octobre 1967 qui a remplacé l'A.C. no 487 du 21 avril 1960 et notamment les articles 2, 6.01, 6.03, 6.04.

<sup>30</sup> *Convention collective de travail*, 1968-1971, unité fonctionnaires, et principalement les articles 24, 25, 26, 27, 31, 32, 33.

Cette définition signifie concrètement que tout employé de la Fonction Publique doit, en plus de se soumettre aux lois, règlements, directives de ses supérieurs, ne pas faire obstruction à l'application des politiques auxquelles il pourrait ne pas adhérer intérieurement. Les conséquences d'un manquement à cette règle sont très graves car la confiance du public dans l'administration peut de ce fait être gravement compromise.

La jurisprudence québécoise illustre les diverses façons suivant lesquelles l'obéissance hiérarchique peut être compromise. Ainsi dans une excellente décision du juge Bérubé<sup>32</sup> une sanction disciplinaire était confirmée parce que la preuve avait établi que le fonctionnaire pénalisé « rejetait sans cesse l'autorité de son patron immédiat », « qu'il refusait d'exécuter certains travaux bien qu'il ait été conscient qu'il était de son devoir de les exécuter », passait par-dessus la tête d'un hiérarchique » ; enfin « il était insubordonné et chez lui, la non coopération était érigée en système ». Dans une autre affaire<sup>33</sup>, la plaignante avait reçu un ordre de mutation qu'elle ne voulait pas exécuter. Le juge Bérubé énonça le principe à l'effet « qu'un employé est tenu d'obtempérer sur-le-champ à un ordre de ses supérieurs qui n'a rien de contraire aux bonnes moeurs, ou à l'ordre public et qui ne met pas sa santé en danger ». Il résulte de ce principe que la plaignante devait obtempérer à cet ordre sous réserve de son droit de présenter un grief.

De tous les problèmes que peut soulever l'application de cette règle, nous n'en retiendrons qu'un seul ; jusqu'où va l'obligation de se soumettre aux supérieurs hiérarchiques et de respecter la ligne hiérarchique lorsque cette obligation pour tout employé de l'État entre en conflit avec celle de réprimer ou de provoquer la répression des abus, négligences ou infractions aux lois et aux règlements qu'il constate dans l'exercice de ses fonctions ?<sup>34</sup>. Le problème est facile à résoudre lorsqu'il s'agit d'égaux ou de subalternes, mais comment résoudre ce conflit de devoirs lorsqu'une faute a été commise par un supérieur hiérarchique. Dans ce cas, à notre avis, l'employé doit dénoncer à l'autorité compétente ces manquements qu'il a constaté dans l'exercice de ses fonctions et cela sans passer par la voie hiérarchique. Par un tel geste il rassure la confiance du public dans l'administration plutôt que de l'ébranler. « C'est son silence qui doit étonner »<sup>35</sup>. Dans le même ordre d'idées, si l'ordre d'un supérieur est

<sup>31</sup> Francis DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 181.

<sup>32</sup> Grief de Mlle Françoise Gravel du 4 novembre 1969.

<sup>33</sup> Grief Évangéline Bourdages du 23 octobre 1970.

<sup>34</sup> Francis DELPÉRÉE, *op. cit.*, p. 183.

<sup>35</sup> *Ibid.*

illégal, le fonctionnaire doit refuser d'obéir « lorsque l'ordre est entaché d'une illégalité grave et flagrante. Le refus d'obéir est alors non seulement un droit mais un devoir » <sup>36</sup>. Au contraire c'est son obéissance aveugle qui sera pénalisée.

Nous pouvons conclure en disant que malgré la contestation de toutes les formes d'autorité et malgré les accrocs nombreux l'État continuera d'imposer cette règle pour que l'efficacité administrative et la confiance du public dans l'administration n'en soient pas diminuées.

*Le secret professionnel du fonctionnaire*

On pourrait considérer deux aspects à la règle du secret professionnel du fonctionnaire, dont l'un se situe dans le cadre du droit administratif et l'autre dans celui du droit judiciaire <sup>37</sup>.

D'une part, il s'agit d'un devoir fondé sur la loi de la Fonction Publique ou explicité par la pratique et la doctrine consistant en l'obligation pour le fonctionnaire « de ne pas révéler » ou faire connaître sans y être dûment autorisé quoi que ce soit dont il aura eu connaissance dans l'exercice de son emploi <sup>38</sup>. Cette obligation est sanctionnée d'une façon très rigoureuse. La loi édicte que ceux qui contreviennent à ce serment doivent être immédiatement destitués en la manière prévue à la Loi de la Fonction Publique <sup>39</sup>. Mais dans certains cas, les sanctions peuvent être aggravées par des textes spéciaux propres à certaines catégories de fonctionnaires <sup>40</sup>. Il est à noter que si le Québec ne semble pas obliger

<sup>36</sup> Arrêt Chaput v. Romain, 1955, S.C.R., p. 834.

<sup>37</sup> Voir Patrice GARANT, « Le secret professionnel du fonctionnaire au Québec », 1967-1968, 9 C. de D. p. 781.

<sup>38</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 47 et annexe B, tels que modifiés par la *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, L.Q. chap. 14, art. 33 et 43. Cette définition est le texte du serment ou de l'affirmation solennelle auxquels sont tenus le greffier du Conseil exécutif et ses employés, les autres sous-chefs et fonctionnaires des cadres supérieurs, ainsi que tous autres fonctionnaires lorsqu'ils en sont requis par le Lieutenant-gouverneur en conseil ou par leur chef ou sous-chef.

<sup>39</sup> *Supra*, note précédente.

<sup>40</sup> Voir par exemple : Le Bureau de la statistique, S.R.Q. 1964, chap. 207, art. 4, 14, 15 ; Les fonctionnaires du Ministère du Revenu, S.R.Q. 1964, chap. 69, art. 152 ; S.R.Q. 1964, chap. 71, art. 18 et 22 ; chap. 70, art. 57 ; chap. 72, art. 16 et 20. Ces textes prévoient tous des pénalités spéciales au cas de contraventions de la loi. Au Fédéral, voir : *Loi de l'impôt sur le revenu*, S.R.C. 1970, c. I.5, art. 196, *Loi sur la Gendarmerie Royale*, S.R.C. 1970, c. R-9, art. 25 i) *Loi sur les secrets officiels*, S.R.C. 1970, c. 0-3. (applicable aux fonctionnaires fédéraux et provinciaux).

strictement tous les fonctionnaires à prêter serment, au fédéral il y a obligation pour tous les fonctionnaires sans exception à prêter un tel serment <sup>41</sup>.

Pris sous son deuxième aspect, le secret professionnel est un droit créé par l'article 308 du Code de Procédure Civile relativement aux divulgations qui doivent être faites devant les tribunaux. Le fonctionnaire peut opposer son silence si son ministre ou sous-ministre juge que son témoignage serait contraire à l'ordre public. Mais dans ce cas, le juge a le pouvoir d'apprécier les motifs invoqués par le ministre ou sous-ministre.

La règle peut devenir lourde de conséquences pour des fonctionnaires membres de corporations professionnelles. En effet, ils peuvent faire l'objet de sanctions disciplinaires sous la loi de la Fonction Publique en plus de celles qui peuvent leur être imposées par les corporations professionnelles dans la mesure cependant où ils sont soumis à ces dernières <sup>42</sup>.

Dans le droit commun, le secret professionnel vise seulement les renseignements communiqués par voie confidentielle ; par contre celui des fonctionnaires comprend « quoi que ce soit dont il aura eu connaissance dans l'exercice de son emploi » <sup>43</sup>. Il reste à nous interroger sur certains problèmes. En effet l'article 308 du Code de Procédure Civile s'applique aux « fonctionnaires de l'État ». Le terme fonctionnaire de l'État utilisé ici doit être entendu dans un sens assez restrictif. Nous sommes d'avis qu'il faudrait exclure d'une part les agents de l'État qui ne relèvent pas de l'Exécutif ou qui constituent l'Exécutif et d'autre part ceux qui ne participent pas à l'administration, tels les ouvriers, le personnel des entreprises à caractère industriel et commercial. Mais la « démarcation » peut être difficile à faire dans certains cas.

Il convient de faire remarquer que le secret professionnel du fonctionnaire n'existe que lorsque l'ordre public est en jeu et non pour favoriser l'efficacité administrative d'un ministère.

---

<sup>41</sup> S.C.R. 1970, c. P-32, *Loi sur l'emploi dans la Fonction Publique*, chap 71, art. 23 et annexe C.

<sup>42</sup> Voir l'affaire Wagner, 1968, B.R. 235 et le commentaire de cet arrêt par Patrice GARANT, « La loi du Ministère de la Fonction Publique », (1970), 11 *C. de D.* pp. 94-95.

<sup>43</sup> *Supra*, note 38.

*La règle de désintéressement et d'intégrité*

La finalité du service public étant l'intérêt général, il faut absolument que ceux qui participent à son fonctionnement ne détournent cette finalité au profit de leur intérêt propre ou tout intérêt particulier auquel ils auraient partie liée. Cette règle exige de l'agent public une moralité administrative qui le place au-dessus de tout reproche<sup>44</sup>. « L'agent public doit pratiquer une éthique, une moralité administrative qui ne saurait tolérer ni la corruption, la fraude,<sup>45</sup> le trafic d'influence, mais aussi exige que l'agent lui-même évite de se placer dans des situations où ses intérêts personnels risquent d'être substitués à l'intérêt public ». C'est ainsi que l'on peut déceler deux formes d'immoralité administrative : la corruption sous toutes ses formes et le conflit d'intérêt qui en est une forme plus raffinée.

La corruption administrative est fortement combattue par notre droit. En effet le Code criminel aux articles 100 à 109 interdit à tout agent public de solliciter ou d'accepter directement ou indirectement, pour lui-même ou pour toute autre personne toute qualification, faveur, somme d'argent ou récompense de quelque nature que ce soit qui aient un rapport quelconque avec le Service Public provincial et fédéral<sup>46</sup>. Évidemment nous n'entreprendrons pas ici l'énumération de toutes ces infractions mais nous nous contenterons d'en énumérer les plus courantes. Ce sont les ententes ou conspirations ayant pour but l'obtention d'une charge ou d'un emploi<sup>47</sup>, l'octroi d'un contrat ou d'un permis<sup>48</sup> ou d'une subvention gouvernementale<sup>49</sup>. Le droit pénal pourchasse non seulement

---

<sup>44</sup> Dans l'affaire du Grief de Brian Stanton du 16 octobre 1969, le notaire Perrin déclarait « que le public ayant un droit strict à s'attendre que les administrateurs publics exigent de leurs subordonnés une honnêteté sans faille ». Le notaire ajoutait : « On connaît la rigueur avec laquelle les tribunaux d'arbitrage de ce pays sanctionnent les détournements de biens appartenant à l'employeur même privé. (*United Electrical Workers vs C.G. Electric* 8 L.A.C. 228 et 238). On ne saurait s'attendre à plus de clémence pour le cas où la victime est l'employeur public, tout au contraire ».

<sup>45</sup> Voir: Grief Brian Stanton, du 6 octobre 1969, (cas où un employé avait pris de l'essence pour son usage personnel avec une carte de crédit du Gouvernement); Grief Augustin Michaud du 8 janvier 1970; Grief Alfred Lauzon, du 5 mai 70, (cas d'utilisation de l'équipement du Ministère à des fins personnelles).

<sup>46</sup> *Code criminel*, SRC, 1970, c. C-34, 107e, définition de fonctionnaire, en remontant à 107d définition de charge, et à 107b définition de gouvernement.

<sup>47</sup> *Idem*, art. 108, 109.

<sup>48</sup> *Idem*, art. 110.

<sup>49</sup> *Idem*.

l'agent public qui se laisse corrompre mais aussi le corrupteur et autres conspirateurs <sup>50</sup>.

Quant au droit administratif, il s'intéresse au problème des conflits d'intérêt en général et à une forme voilée de conflit que soulève le problème de l'exclusivité d'emploi <sup>51</sup>.

#### LE PROBLÈME GÉNÉRAL DES CONFLITS D'INTÉRÊT

Les conflits d'intérêts peuvent prendre plusieurs formes. Nous ne retiendrons que deux exemples. Un premier type de conflit est celui où l'agent public participe à une action ou décision gouvernementale ou administrative qui a une incidence particulière sur ses intérêts personnels. Cet agent est alors dans la situation analogue à celle du juge qui devrait se prononcer dans un litige où il serait lui-même partie en cause. Le nouvel article 56a de la Loi de la Fonction Publique du Québec vise à prévenir cette situation en stipulant que « nul titulaire d'un emploi relevant du Gouvernement peut, sous peine de déchéance de sa charge, avoir un intérêt direct ou indirect dans une entreprise mettant en conflit son intérêt personnel et les devoirs de sa fonction » <sup>52</sup>. Cette disposition vise aussi la participation de l'agent public aux relations contractuelles dans lesquelles l'Administration est partie. Comme il n'y a pas de jurisprudence sur ces questions, il est difficile de savoir l'extension exacte de cette notion d'intérêt direct ou indirect, mais il est sage de soutenir que la disposition doit être interprétée largement.

#### LE PROBLÈME DE L'EXCLUSIVITÉ D'EMPLOI

Cet autre type de conflits d'intérêts pourrait se formuler ainsi : « L'agent public devrait éviter de prendre la partie des particuliers dans leurs relations avec le gouvernement soit pendant le temps où il est dans

---

<sup>50</sup> *Idem*, art. 109 (a), 110 (i).

<sup>51</sup> Sur ces questions voir Patrice Garant, « Les conflits d'intérêts en Droit Public Québécois », *Travaux VIème Colloque International de Droit Comparé*, Ottawa, 1967.

<sup>52</sup> L.Q. 1969, chap. 14, *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, art. 37 ajoutant l'art. 56a à la *Loi de la Fonction Publique*, de nouveau modifié par L.Q. 1971, Bill 82 art. 2. L'expression emploi relevant du gouvernement couvre dorénavant « un emploi dans la Fonction Publique ou dans tout organisme lorsque en vertu de la loi, le gouvernement est l'une des parties à la négociation des stipulations de la convention collective pouvant régir des employés des ces organismes qui sont des salariés au sens du Code du Travail » (L.Q. 1971 Bill 82 art. 2 ajoutant l'alinéa 5a à l'art. 1 de la *Loi de la Fonction Publique*).

le service soit à sa sortie immédiate du service » <sup>53</sup>. Le cas le plus fréquent est celui du fonctionnaire qui exerce une activité professionnelle parallèle en dehors de ses heures de travail. Le Loi de la Fonction Publique, à l'article 19, édicte que les sous-chefs doivent consacrer tout leur temps à leurs fonctions ; de plus un nouvel article de la même loi « interdit à tout sous-chef ou fonctionnaire qui fait partie d'un groupement professionnel ou qui occupe un emploi requérant un diplôme universitaire terminal exigeant un minimum de seize années d'étude ou l'équivalent, d'exercer sa profession autrement que pour le compte du gouvernement ou de l'organisme dont il est sous-chef ou fonctionnaire » <sup>54</sup>.

Par ailleurs, les fonctionnaires du Ministère du Revenu sont soumis à une clause spéciale leur interdisant « d'exercer d'autre emploi dans le but d'en retirer un profit, directement ou indirectement, ni remplir aucune autre charge lucrative sauf avec la permission expresse du Lieutenant-gouverneur en conseil » <sup>55</sup>. Une circulaire ministérielle du 16 novembre 1966 complète cette disposition en l'appliquant aux activités professionnelles même non rémunérées et en transférant au sous-ministre du Revenu le pouvoir d'autoriser par écrit de telles activités. Dans une sentence arbitrale <sup>56</sup>, le juge Dumontier, étudiant le problème du contenu des conventions collectives dans la Fonction Publique, déclarait que « la convention collective peut contenir toute disposition relative aux conditions de travail qui n'est pas contraire à l'ordre public ni prohibée par la loi (article 50 du Code du travail). En stipulant que tout employé s'engage à fournir un travail exclusif au gouvernement, le syndicat a voulu indiquer par là que ses membres renoncent à travailler pour d'autres que le gouvernement même en dehors des heures de travail (...) Rien ne s'oppose à la stipulation d'une telle condition de travail dans une convention collective ; bien plus, elle concorde dans ce cas avec l'article 9 de la Loi du Ministère du Revenu <sup>57</sup> ».

En ce qui concerne les fonctionnaires professionnels, les conventions collectives reprennent l'interdiction prévue à l'article 56a de la loi ; une

---

<sup>53</sup> Patrice GARANT, article précité.

<sup>54</sup> L.Q. 1969, chap. 14, *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, art. 37, ajoutant l'art. 56b à la *Loi de la Fonction Publique*;

<sup>55</sup> S.R.Q. 1964, chap. 66, art. 9.

<sup>56</sup> Grief collectif des membres du syndicat interprofessionnel, 8 juin 1967, *Cahier des décisions sur les conflits de relations de travail dans la Fonction Publique*, dossier 1-22-1.

<sup>57</sup> *Supra*, note précédente; S.R.Q. 1964, chap. 66.

autre disposition de la convention collective des professionnels renforce cette interdiction en stipulant que toute demande soumise par un employé visant à obtenir un congé sans traitement dans le but d'exercer sa profession... sera refusée sauf s'il s'agit de perfectionnement ou d'activités syndicales <sup>58</sup>.

Il semble que l'expression « travail de nature professionnelle » ne s'applique pas à l'enseignement de niveau universitaire et collégial <sup>59</sup>, dans ce cas cependant l'autorisation du supérieur hiérarchique est requise comme en fait foi une directive du Ministère de la Fonction Publique (D.G.R.T.)

#### LE PROBLÈME DE LA DISCRÉTION PROFESSIONNELLE

Nous avons vu que certains nombres de fonctionnaires sont requis de prêter un serment dit de discrétion professionnelle. D'autres textes particuliers à certains organismes imposent également aux fonctionnaires de ne rien divulguer des connaissances acquises dans le service <sup>60</sup>, quant à l'utilisation que peut en faire le fonctionnaire la loi n'est guère explicite sauf dans deux ou trois organismes. Le manque de discrétion professionnelle place le fonctionnaire dans une situation de conflit d'intérêt quand la divulgation prend la forme d'une utilisation de ces connaissances pour des fins personnelles <sup>61</sup>.

---

<sup>58</sup> *Convention collective du syndicat des professionnels*, 1968-71, art. 7.01, 7.02 et 42.03.

<sup>59</sup> Cf. Débats de l'Assemblée Nationale, p. 4155 (24 nov. 1969) cité par Patrice Garant, la « Loi du Ministère de la Fonction Publique », 1970, 11 *C. de D.* p. 94.

<sup>60</sup> Des catégories particulières de fonctionnaires sont soumises spécialement à des dispositions analogues: c'est le cas des fonctionnaires du Ministère du Revenu, S.R.Q. 1964, chap. 69, art. 152; chap. 71, art. 18 et 22; chap. 70, art. 57; chap. 72, art. 16, et 20; des personnes impliquées dans le processus d'accréditation prévu au *Code du Travail*, S.R.Q. 1964, chap. 141, art. 241, ajouté par L.Q. 1969, chap. 48, art. 14.

<sup>61</sup> En ce qui concerne l'utilisation de renseignements pour des fins personnelles, deux lois l'interdisent spécifiquement. C'est le cas au Bureau de la Statistique où il est interdit « de se servir de ces renseignements pour spéculer sur un article ou une valeur », S.R.Q. 1964, chap. 207, art. 15. C'est aussi le cas à la Caisse des Dépôts et Placements où il est interdit « à un fonctionnaire ou employé de la Caisse, à un membre de son Conseil d'administration ainsi qu'à une personne qui lui rend des services ou qui est associé à ses activités d'utiliser pour transiger des titres ou faire une autre opération financière pour son compte, un renseignement obtenu à la caisse », S.Q. 1965, chap. 23, art. 37.



### **La faute disciplinaire**

Les règles que nous venons d'exposer couvrent tout le champ d'activité de l'employé de la Fonction Publique ; elles constituent les fondements d'un code d'éthique véritable dont les manquements doivent être sanctionnés.

Pour que l'autorité habilitée à prendre des sanctions intervienne, il faut qu'il y ait un manquement, c'est-à-dire une faute. Mais en quoi consiste cette faute ? Certes l'employé de l'État peut commettre des fautes dans toute une série de domaines. Dans sa vie privée, il a l'occasion de commettre des fautes qui sont en elles-mêmes repréhensibles ; devra-t-il en subir des conséquences sur le plan professionnel ? Voilà autant de questions qui nous pressent de formuler une définition de cette faute.

La faute que l'on peut imputer à un employé de l'État est caractérisée par le fait qu'elle est liée à la fonction. Est-ce à dire que seule la faute commise dans l'exercice des fonctions sera retenue ? Non, car dans certains cas la faute commise hors l'exercice des fonctions pourra avoir néanmoins un rapport avec celle-ci, et l'intérêt du service exige qu'elle soit sanctionnée.

Il faut que le fonctionnaire ait commis une faute qui soit en rapport avec l'exercice de ses fonctions ; ceci exclut surtout la maladie et l'insuffisance professionnelle qui ne constituent pas des fautes<sup>62</sup> ; ceci exclut en outre les fautes personnelles commises dans la vie privée et sans rapport avec la fonction. Mais la jurisprudence est à l'effet qu'il y a lieu généralement de suspendre un employé accusé d'un acte criminel jusqu'à l'adjudication finale par les Cours compétentes sur la plainte ainsi portée contre tel employé ; cependant, il peut y avoir dérogation à cette règle<sup>63</sup>. La mesure de suspension n'a pas alors nécessairement un caractère disciplinaire, ce peut être une mesure prise dans l'intérêt du service parce que le maintien en fonction pendant l'instance criminelle pourrait comporter des inconvénients pour le service.

### **Les mesures prises par l'autorité compétente**

Diverses mesures peuvent être prises pour réprimer les manquements à la discipline dans la Fonction Publique. Il ne faut pas cependant confondre ces mesures avec d'autres qui n'auraient pas le caractère disci-

---

<sup>62</sup> Voir le Grief Jean-Baptiste Blanchard qui établit des distinctions entre mesures disciplinaires et mesures administratives. Du 23/4/69.

<sup>63</sup> Grief Jacques Côté du 2 décembre 1969.

plinaire et qu'on appellera mesures administratives. Ces deux types de mesures peuvent avoir le même objet et le même effet sur la carrière du fonctionnaire ; ce qui les différencie, ce sont les motifs et le but poursuivi ; dans certains cas aussi les recours contre ces mesures varieront.

Il n'existe pas en droit québécois de catalogue des mesures qui peuvent être prises à titre disciplinaire. Cependant la loi, les règlements, les conventions collectives et la pratique administrative prévoient ces mesures ; nous allons successivement traiter brièvement de la destitution, de la suspension, de la rétrogradation et des autres mesures disciplinaires.

#### *La destitution*

La destitution est prévue par certaines dispositions de la loi et notamment à l'article 61 qui stipule que « tout sous-chef, fonctionnaire ou membre d'un cabinet qui contrevient à son serment » doit être destitué en la manière prévue par la loi »<sup>64</sup> l'article 55 relatif à l'interdiction de politique partisane dans une élection fédérale ou provinciale rend le coupable « passible de destitution en la manière prévue par la présente ».

L'article 61 de la loi précise les modalités de la destitution en ces termes : « Le secrétaire-général du conseil exécutif, les sous-ministres, le secrétaire de l'assemblée nationale, le surintendant des assurances ainsi que les fonctionnaires permanents et les ouvriers à l'exception de ceux qui sont régis par une convention collective de travail, ne peuvent être révoqués ou destitués que sur la recommandation écrite de la Commission (fonction publique) après enquête, au cours de laquelle l'employé impliqué a droit de se faire entendre avec ses témoins. À la demande de l'employé, le dossier doit être transmis au lieutenant-gouverneur en conseil, avant que la révocation ou la destitution soit décrétée »<sup>65</sup>.

Cette disposition s'applique à tous les fonctionnaires non régis par une convention collective ; quant aux autres les diverses conventions prévoient les modalités de mise en oeuvre de la destitution. L'arrêté en conseil no 282 du 23 février 1966 relatif à la destitution d'un employé ou à la révocation de sa nomination vient compléter l'article 61 et nous indique la procédure à suivre dans ce cas<sup>66</sup>.

---

<sup>64</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 61, tel que modifié par la *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, L.Q. 1969, chap. 14, art. 38.

<sup>65</sup> *Supra*, note précédente.

<sup>66</sup> *Gazette Officielle*, 1965, p. 1593.

*La suspension*

La suspension est une mesure disciplinaire qui a pour but de punir un employé en lui donnant un congé sans rémunération pour une période déterminée. La loi de la Fonction Publique <sup>67</sup> stipule que : « le chef d'un ministère peut suspendre de l'exercice de ses fonctions tout sous-chef ou employé coupable d'inconduite ou de négligence dans l'accomplissement de ses devoirs et faire cesser la suspension à volonté.

Le pouvoir de suspension est habituellement exercé par le sous-chef à l'égard des fonctionnaires et ouvriers <sup>68</sup>. S'il s'agit d'une suspension de moins de deux mois aucune formalité n'est requise si ce n'est l'obligation de faire un rapport écrit à la Commission de la Fonction Publique expliquant les motifs de la suspension <sup>69</sup>.

S'il s'agit d'une suspension de plus de deux mois, l'assentiment de la Commission de la Fonction Publique est requis. La suspension emporte en principe forfaiture du traitement, à moins que la Commission ou le sous-chef n'en ordonne autrement <sup>70</sup>.

La suspension peut être prise comme mesure autonome ou comme mesure accessoire d'une destitution pendant le délai de mise en branle de la procédure.

Toutes ces questions ont fait l'objet d'une décision récente de nos tribunaux, qui malheureusement n'aborde qu'un aspect du problème ; il s'agit de l'affaire Gérard Guay <sup>71</sup>. Voici les faits pertinents de l'affaire. Le 22 septembre 1965, un fonctionnaire permanent régi par la Loi de la Fonction Publique du Québec, était suspendu de ses fonctions par son supérieur immédiat puis par son sous-chef. Le 1er octobre, le sous-ministre de qui relevait ce fonctionnaire fit une demande de destitution à la Commission conformément à l'article 61 de la loi. Le 16 octobre, le ministre demandait à la Commission une prolongation de la suspension depuis

---

<sup>67</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 57.

<sup>68</sup> *Idem*, art. 58.

<sup>69</sup> *Idem*, art. 59.

<sup>70</sup> *Idem*, art. 60.

<sup>71</sup> *Le Syndicat des Fonctionnaires provinciaux du Québec et Gérard Guay vs. Le Procureur Général de la Province de Québec et la Commission de la Fonction Publique*, C.S.Q. no 149668, 22 avril 1968, publié dans « Jugements inédits », 1970, 11 *C. de D.*, p. 141. *Procureur Général de la province de Québec et Commission de la Fonction Publique vs Guay*, 1970, C.A. p. 714, publié dans « Jugements récents », 1970, 11 *C. de D.* p. 105.

le 22 novembre jusqu'à ce qu'une décision soit prise relativement à la demande de destitution. Le 23 novembre le secrétaire de la Commission écrivait une lettre au ministre lui annonçant que la suspension imposée à M. Guay était prolongée jusqu'à ce qu'une décision intervienne relativement à la demande de destitution. La Cour Supérieure<sup>72</sup> et après elle la Cour d'Appel<sup>73</sup> se sont prononcées sur les conditions de forme des décisions d'organismes administratifs à caractère collégial, comme la Commission de la Fonction Publique du Québec. Malheureusement les tribunaux n'ont pas abordé expressément la nature de cette intervention de la Commission. S'agit-il d'un contrôle de nature simplement administrative ou d'un contrôle de type juridictionnel ou quasi-judiciaire ? Cette question est d'autant plus importante que les fonctionnaires régis par les conventions collectives ont à leur disposition un recours de nature quasi-

---

<sup>72</sup> Le jugement de la Cour Supérieure a été rendu par le Juge en chef Dorion qui s'exprime dans ces termes à la p. 142 : « Lorsque la loi stipule que dans telle ou telle occasion il faut un consentement, un assentiment, ou une décision de la Commission, il faut nécessairement qu'il y ait résolution. La loi ne donne pas le pouvoir à un membre de la Commission, et encore moins au secrétaire, de prendre des décisions pour elle. Même si, comme dans le présent cas, le secrétaire informe le ministre que la Commission a prolongé la suspension, il est nécessaire que cette information provienne d'une décision de la Commission, c'est-à-dire d'une résolution. Il faut donc conclure que les prescriptions de l'art. 59 de la *Loi de la Fonction Publique* n'ont pas été remplies. Il n'y eut de la part de la Commission aucune décision prolongeant, pour plus de deux mois, la suspension du demandeur ».

<sup>73</sup> La Cour d'Appel ne partage pas l'avis des tribunaux de première instance. En effet, le juge Casey dit à la p. 106 : « I cannot accept this proposition. I might be prepared to concede that a formal resolution might be required in cases where a decision of the Commission has to be executed. But to make it essential that all decisions of the Commission be evidenced by a formal resolution would require a very clear text of law, or a very well established practice ; and neither one has been shown. It must not be forgotten that the Commission was in a period of transition, and that it was developing its own procedures and that it had decided that when a dismissal was being sought extensions of suspensions would be granted. This is what was done here as was explained by Mr. Bolduc. I cannot therefore accept the conclusion that : « Il faut donc conclure que les prescriptions de l'art. 59 de la loi de la Fonction Publique n'ont pas été remplies. Il n'y eut de la part de la commission aucune décision prolongeant, pour plus de deux mois, la suspension du demandeur ». Since I disagree with the trial judge on the fact and validity of the extension the issue of retroactivity becomes purely academic ». Donc l'arrêt de la Cour d'Appel souligne très clairement qu'il n'est pas nécessaire de recourir à une résolution formelle. Il faut comme le souligne le juge Casey, soit « a very clear text of law or a very well established practice ». Comme la loi ne contient aucune disposition à ce sujet, alors il faut se référer à la pratique administrative.

judiciaire contre toute mesure disciplinaire, y compris bien entendu la suspension <sup>74</sup>.

La jurisprudence de la Cour d'Appel nous incite à croire pour le moment que l'intervention de la Commission n'est qu'un contrôle administratif sur la durée de la suspension et non d'un contrôle quasi-judiciaire. Par ailleurs la suspension de plus de deux mois n'est souvent que l'accessoire d'une destitution ; c'est pour cette raison qu'une simple lettre du secrétaire de la Commission constitue l'assentiment de la Commission sans qu'il y ait sous-délégation illégale <sup>75</sup>. Ceci confirme la prétention à l'effet que l'assentiment de la Commission n'est pas l'exercice d'un pouvoir quasi-judiciaire.

Outre la destitution et la suspension d'autres mesures peuvent être prises à titre disciplinaire dans la Fonction Publique du Québec. Plusieurs articles de la loi font allusion à d'autres mesures disciplinaires sans les nommer. Ainsi l'article 54 stipule que lorsqu'un « fonctionnaire s'absente du service sans permission, il doit être fait une déduction proportionnelle sur son salaire pour chaque jour d'absence, sans préjudice de toute autre sanction ». Les conventions collectives mentionnent en outre que « toute mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un grief sous réserve que les griefs de suspension et de congédiement . . . » <sup>76</sup>.

Les conventions collectives mentionnent expressément que des « avertissements écrits » peuvent constituer une mesure disciplinaire <sup>77</sup>. Les règlements des divers corps de fonctionnaires professionnels et les conventions collectives de professionnels prévoient la notation au dossier <sup>78</sup> ; il est alors normal qu'une mauvaise note puisse être considérée comme mesure disciplinaire si elle vise à sanctionner une faute ou un comportement fautif.

La jurisprudence arbitrale fait par ailleurs allusion à des mesures de retrogradation prises à titre disciplinaire <sup>79</sup>. Il se pourrait peut-être aussi

---

<sup>74</sup> *Convention collective des fonctionnaires, Ouvriers, Professionnels*, 1968-71, art. 19.00.

<sup>75</sup> Garant, Patrice, « Chronique de jurisprudence », 1970, 11 *C. de D.* p. 169, *Les autres mesures disciplinaires*

<sup>76</sup> *Convention collective des Fonctionnaires, Ouvriers, Professionnels*, art. 19.01.

<sup>77</sup> *Convention Collective des Fonctionnaires, Ouvriers, Professionnels*, art. 19.02.

<sup>78</sup> *Convention Collective des Professionnels*, 1968-71, art. 26.07, et A.C. 1104 du 21 avril 1967.

<sup>79</sup> Grief Bouchard, *Cahiers des décisions*, no 3-8-1.

que le refus d'avancement d'échelon puisse être utilisé comme mesure disciplinaire<sup>80</sup>, ainsi que la mutation d'un poste à un autre<sup>81</sup> et la prolongation de la période de probation<sup>82</sup>; la jurisprudence ne s'est cependant pas encore prononcée sur ces questions.

Il serait préférable que le législateur énumère les mesures disciplinaires qui peuvent être prises ou autorise l'autorité réglementaire à les déterminer, car autrement on pourrait contester le fondement de certaines de ces mesures.

#### **Les autorités habiles à prendre des mesures disciplinaires**

Dans l'appareil administratif, diverses autorités exercent des compétences en matière disciplinaire. Elles portent le titre de chef et de sous-chef<sup>83</sup>, de supérieur hiérarchique<sup>84</sup>, de supérieur immédiat<sup>85</sup>; elles sont réparties selon un plan vertical.

Le chef, c'est-à-dire le ministre de la Couronne qui dirige un ministère, ainsi que le Président de l'Assemblée nationale sont les supérieurs hiérarchiques suprêmes. Celui qui habituellement a la surveillance et la direction d'un ministère ou organisme est cependant le sous-chef. Le sous-chef comme l'indique l'article 1 paragraphe 3<sup>o</sup> de la Loi de la Fonction Publique désigne les sous-ministres, le secrétaire général du Conseil exécutif, le chef du cabinet du premier ministre, le secrétaire de l'Assemblée nationale, le surintendant des assurances, le président ou, le cas échéant, l'administrateur de chacun des organismes visés au paragraphe 7<sup>o</sup> de l'article 2 et, dans la mesure où cette désignation est compatible avec les fonctions qui lui sont assignées par la Loi de l'administration financière,

---

<sup>80</sup> *Loi de la Fonction Publique*, art. 30, tel que modifié par L.Q. 1969, chap. 14, art. 28.

<sup>81</sup> Règlement de la Commission concernant certaines conditions de travail des Conseillers juridiques, A.C. 813, du 26 mars 1969, art. 6.01; dans ce cas le terme mutation a un sens spécifique. Suivant la pratique administrative, le terme mutation ou transfert a un sens plus large. L'art. 45 de la loi fait aussi allusion à la possibilité de transfert.

<sup>82</sup> *Loi de la Fonction Publique*, art. 37 en vertu des conventions collectives, cette mesure peut faire l'objet d'un grief, art. 20.03.

<sup>83</sup> *Loi de la Fonction Publique*, art. 1, al. 2 et 3.

<sup>84</sup> *Convention collective de travail* 1968-71, unité fonctionnaires, art. 12.01.

<sup>85</sup> *Ibidem*.

le vérificateur général<sup>86</sup>. En l'absence du sous-chef, le sous-chef adjoint exerce ses attributions<sup>87</sup>.

Le sous-chef est titulaire en principe du pouvoir de suspension<sup>88</sup> et du pouvoir de demander la destitution<sup>89</sup>.

Le pouvoir de destitution lui-même appartient au Québec à l'autorité qui a le pouvoir de nomination en vertu de l'article 55 de la Loi d'interprétation qui stipule que « le droit de nomination à un emploi comporte celui de destitution »<sup>90</sup>. La Loi de la Fonction Publique contient une disposition sur les nominations à l'effet que « les sous-chefs ainsi que les sous-ministres adjoints sont nommés par le Lieutenant-gouverneur en conseil sur la recommandation du premier ministre ; les autres fonctionnaires des cadres supérieurs ainsi que les fonctionnaires et ouvriers de tout organisme visé au paragraphe 7<sup>e</sup> de l'article 2 sont nommés par le lieutenant-gouverneur en conseil ; tous les autres fonctionnaires et ouvriers sont nommés par un écrit du chef du ministère dont ils relèvent, lequel peut, par écrit, déléguer ce pouvoir au sous-chef ou à tout fonctionnaire de son ministère<sup>91</sup>. Ce sont donc ces diverses autorités qui ont le pouvoir de destitution.

Pour savoir qui a l'autorité pour prendre les autres mesures disciplinaires possibles, il faut se référer aux textes de lois, aux règlements et conventions collectives. Ainsi le refus d'avancement d'échelon est de la compétence du sous-chef de même que les mutations, alors que la notation au dossier relève du supérieur immédiat ; le blâme ou l'avertissement écrit émanera habituellement du supérieur hiérarchique.

#### *Le régime de protection des employés de la fonction publique lésés par les mesures disciplinaires prises contre eux*

L'employé qui est l'objet d'une mesure disciplinaire, est-il démuni face à cette mesure prise contre lui ? Il importe de préciser comme règle générale qu'au plan de la protection accordée par notre droit tous les em-

---

<sup>86</sup> Pour la signification de « sous-ministre » voir la *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 2 (4<sup>e</sup>).

<sup>87</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 20.

<sup>88</sup> *Ibidem*, art. 58.

<sup>89</sup> A.C. no 282 du 23 février 1966, relatif à la destitution d'un employé ou à la révocation de sa nomination, art. 2.

<sup>90</sup> S.R.Q. 1964, chap. 1, art. 55.

<sup>91</sup> Tel que modifié par L.Q. 1969, chap. 14, art. 30.

ployés de la Fonction Publique ne sont pas égaux en ce sens que certains recours en apparence semblables ont une portée variable juridiquement suivant l'instance compétente.

La distinction la plus importante qu'on retrouve chez-nous à cet égard s'opère contre les employés non-régis par les conventions collectives et ceux qui sont couverts par celles-ci. Au Fédéral cette distinction n'a pas du tout la même portée depuis la réforme de 1967 qui a étendu le recours à l'arbitrage à toutes les catégories de fonctionnaires dans un bon nombre de cas.

#### **La protection accordée aux employés non régis par des conventions collectives**

Les employés non régis par des conventions collectives au Québec se voient accorder une protection apparemment assez réduite par la Loi ou les règlements de la Commission de la Fonction Publique. Cette protection varie suivant la nature des mesures disciplinaires prises contre eux.

#### *En matière de destitution*

Suivant l'article 61 de la Loi de la Fonction Publique aucune destitution ne peut être prononcée sans « la recommandation écrite de la Commission de la Fonction Publique après enquête, au cours de laquelle l'employé a droit de se faire entendre avec ses témoins »<sup>92</sup>. Cette enquête est tenue conformément à un règlement de la Commission du 23 février 1966<sup>93</sup>. Elle peut être présidée par un membre de la Commission ou un délégué-enquêteur ; une telle délégation de pouvoir est permise par le texte même de la loi<sup>94</sup>. L'enquêteur fait son rapport et c'est sur la base de celui-ci et des pièces jointes au dossier que la Commission rend sa décision. La Commission peut en outre entendre les parties si elle le juge à propos<sup>95</sup>.

Si la Commission décide de rejeter la demande de destitution, cette décision est finale et sans appel, en ce sens que la destitution ne peut être prononcée et que l'autorité qui a sollicité la destitution n'a aucun droit d'appel. Dans le cas contraire, la recommandation écrite est envoyée à l'autorité qui a le pouvoir de destitution. Cette dernière n'est pas théoriquement et juridiquement tenue de procéder à la destitution mais jusqu'ici dans tous les cas on a donné suite à cette recommandation.

---

<sup>92</sup> Tel que modifié par L.Q. 1969, chap. 14, art. 38.

<sup>93</sup> A.C. no 282, du 23 février 1966.

<sup>94</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 13.

<sup>95</sup> A.C. no 282, art. 8.



L'article 61 confert en outre au fonctionnaire qui a fait l'objet d'une recommandation de destitution le droit de demander la transmission de son dossier au Lieutenant-gouverneur en conseil avant que la destitution ne soit décrétée. Ce recours est important lorsque c'est le Lieutenant-gouverneur en conseil qui est titulaire du pouvoir de destitution mais dans les autres cas cela semble un peu curieux ; le Lieutenant-gouverneur en conseil exerce alors une véritable censure sur la recommandation de la Commission et pourrait intimer à l'autorité compétente de ne pas donner suite à la recommandation de la Commission.

Il nous semble que les recours offerts par l'article 61 sont déficients. Nous suggérerions que la décision de la Commission soit dans tous les cas finale et sans appel. Il s'agirait alors d'une véritable protection juridictionnelle comparable à celle qu'ont les fonctionnaires régis par les conventions collectives.

#### EN MATIÈRE DE SUSPENSION

Le fonctionnaire non régi par une convention collective n'a guère de recours en cas de suspension. La seule protection qui lui est offerte porte sur la durée de la suspension. En effet l'article 59 stipule que la durée d'une telle mesure ne doit pas excéder deux mois sans l'assentiment de la Commission. Certes dans tous les cas les suspensions doivent être portées immédiatement à la connaissance de la Commission par rapport écrit et motivé, mais ceci ne constitue pas un recours. Nous avons étudié précédemment la nature et la valeur de ce mécanisme <sup>96</sup>.

Le fonctionnaire suspendu a aussi la possibilité de demander à la Commission ou au chef de son ministère d'ordonner que son traitement lui soit tout de même versé <sup>97</sup> ; il ne s'agit cependant pas ici d'un recours quasi-judiciaire.

#### RELATIVEMENT AUX AUTRES MESURES DISCIPLINAIRES

Le fonctionnaire non régi par les conventions collectives n'a guère de recours contre toute autre mesure prise contre lui à titre disciplinaire ; ni la loi ni les règlements ni la pratique administrative n'en prévoient.

\* \* \*

Donc l'employé non régi par une convention collective a une protection très réduite comme cela ressort des textes. La loi ne favorise pas les

---

<sup>96</sup> Voir *supra*, page 471.

<sup>97</sup> *Loi de la Fonction Publique*, art. 60.

procédures de contestation. L'employeur et ses agents sont investis d'une autorité sans réplique relativement à l'exercice des pouvoirs disciplinaires<sup>98</sup>. En ce qui a trait, comme nous l'avons vu, aux suspensions pour inconduite ou négligence et aux autres mesures disciplinaires, aucun recours n'est prévu au profit de l'employé ainsi pénalisé ou suspendu. Si un fonctionnaire est destitué, la Commission peut faire enquête et recommander la destitution. L'employé en cause a alors droit de se faire entendre pendant l'enquête, avec ses témoins, et à sa demande son dossier doit être transmis au Lieutenant-gouverneur en conseil avant que la destitution ne soit décrétée.

Nous sommes d'avis que des amendements substantiels à la loi pourraient donner des recours appropriés aux employés non régis par des conventions collectives, recours qui diminueraient l'aspect discrétionnaire des décisions prises à leur égard. Nous croyons que le législateur aurait grand intérêt à s'inspirer du statut de la Fonction Publique Fédérale.

#### **Le protection accordée aux employés régis par des conventions collectives**

L'une des caractéristiques fondamentales du système de relations de travail introduit dans la Fonction Publique du Québec est le fait que la Fonction Publique est placée sous l'économie générale du Code du travail. Le Code du travail et ses diverses techniques s'appliquent donc sauf dérogation expresse dans la Loi de la Fonction Publique<sup>99</sup>. De ce fait le fonctionnaire qui peut être régi par une convention collective bénéficiera des protections propres au Droit du travail et notamment du recours l'arbitrage.

Comme le système de protection du fonctionnaire régi par les conventions collectives diffère cependant à certains égards de celui dont bénéficie le salarié ordinaire nous devons étudier la notion de grief, la procédure de règlement des griefs et enfin l'arbitrage des griefs.

#### **La notion de grief**

Le Code québécois du travail définit le grief comme étant « toute mécontente relative à l'administration et à l'application d'une convention collective »<sup>100</sup>. Or dans la Fonction Publique la notion de grief nous

---

<sup>98</sup> Voir J. R. CARDIN, « La nouvelle loi de la Fonction Publique », (1966), 21, *Relations industrielles*, p. 256.

<sup>99</sup> Voir Patrice GARANT, « Le statut de la Fonction Publique », in Barbe *Droit administratif Canadien et Québécois*, 1969, Presses Université d'Ottawa, pp. 431, 456.

<sup>100</sup> *Code du travail*, art. 1g (Codification administrative 1969).

semble plus large que sous le Code du travail. Tel n'est cependant pas le cas si comme l'édictent les diverses conventions collectives « toute mesure disciplinaire peut faire l'objet d'un grief »<sup>101</sup>. C'est en vertu de la convention que peut être soulevé le grief même si la mesure disciplinaire est prise en vertu de la loi ou d'un règlement. Le droit de présenter un grief est même reconnu à l'employé temporaire qui a été congédié. Dans ce cas, l'employé lésé n'a qu'à alléguer que le congédiement a pour but d'éluder l'article 16.01 de la convention collective, mais le fardeau de la preuve lui incombe<sup>102</sup>.

Le caractère disciplinaire d'une mesure est d'une importance capitale car bon nombre de mesures administratives ne peuvent faire l'objet d'un grief. Il s'agit essentiellement des mesures administratives prises en vertu de la loi et des règlements sauf les modifications aux conditions de travail non prévues à la convention ; dans ce dernier cas l'employé lésé peut soulever un grief et il appartiendra à l'employeur de prouver qu'il a agi de façon raisonnable<sup>103</sup>.

La situation est bien différente dans la Fonction Publique Fédérale. La loi sur les relations de travail dans la Fonction Publique définit ainsi le grief : « une plainte écrite, présentée en conformité de la présente loi par un employé pour son propre compte, ou pour son compte et celui d'un ou de plusieurs employés, sauf que, (i) aux fins de toutes dispositions de la présente loi visant les griefs, la mention d'un « employé » s'applique à une personne qui serait un employé n'était-ce le fait qu'elle est proposée à la gestion, ou à des fonctions confidentielles . . . »<sup>104</sup>. La notion de grief s'applique donc à tous les employés de l'État ; elle déborde le champ d'application et le contenu de la convention collective. Cependant au fédéral tous les griefs ne sont pas arbitrables. Seul l'employé qui a présenté un grief jusqu'au dernier palier de la procédure applicable aux griefs inclusivement, au sujet de l'application ou l'interprétation d'une convention collective ou d'une mesure disciplinaire entraînant le congédiement, la suspension ou une sanction à caractère pécuniaire, peut s'il n'est pas satisfait de la manière dont le grief a été réglé, renvoyer le grief

---

<sup>101</sup> *Convention collective*, art. 19.01.

<sup>102</sup> Grief Yves Mc Nabb du 5 novembre 1970.

<sup>103</sup> *Convention collective*, art. 4.01, sur la définition de « conditions de travail », cf. grief Auguste Lafontaine, du 12 décembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-5-1 ; grief Vézina du 19 janvier 1969, dossier 1-14-1 ; grief Manseau du 5 février 1968, dossier 1-14-2 ; grief Gagnon du 28 décembre 1967, dossier 1-13-1.

<sup>104</sup> S.C. 1967, chap. 72, art. 2p.

à l'arbitrage <sup>105</sup>. Le fonctionnaire préposé à la gestion et à des fonctions confidentielles ainsi que les fonctionnaires non régis par une convention collective ne peuvent soumettre à l'arbitrage que les griefs en matière disciplinaire tel que précisé alors que tous les autres fonctionnaires peuvent soulever des griefs sur toute autre question y compris dans le cas de mesure disciplinaire autre que le congédiement, la suspension ou la sanction à caractère pécuniaire. Dans tous ces cas cependant le recours est exclus si une autre procédure de réparation est prévue par une autre loi du Parlement, notamment la Loi de l'emploi dans la Fonction Publique <sup>106</sup>.

#### *Le règlement des griefs*

Au Québec la Loi de la Fonction Publique ne contient absolument aucune disposition ni sur l'instruction ni sur l'arbitrage des griefs. Les conventions collectives seules réglementent ces procédures.

L'article 12 de la convention collective des fonctionnaires que nous utiliserons comme illustration, stipule que les parties à la convention collective conviennent que tout employé qui se croit lésé peut soumettre un grief de la façon et dans l'ordre stipulés. Cette procédure en est une à étapes, dont la quatrième est l'arbitrage.

Dans une première étape, l'employé lésé peut soumettre son grief verbalement ou par écrit à son supérieur immédiat <sup>107</sup>, dans les dix jours de l'événement qui a donné lieu à son grief. La convention mentionne que l'employé lésé pourra s'il le désire être accompagné de son délégué syndical ; au Fédéral, l'employé doit obligatoirement être accompagné de son délégué syndical <sup>108</sup>. Dans les cinq jours qui suivent la date de la présentation du grief, le supérieur immédiat doit donner sa réponse par écrit à l'employé et en remettre une copie au délégué syndical.

Dans une deuxième étape, si la réponse du supérieur immédiat ne satisfait pas l'employé ou si sa réponse n'a pas été donnée dans le délai de cinq jours, l'employé pourra alors soumettre son grief par écrit au

---

<sup>105</sup> *Ibid.*, art. 91, al. 1 et 2 et 90, al. 1 et 2.

<sup>106</sup> *Ibid.*, art. 91, al. 2 et S.C. 1967, chap. 71, art. 21 et 32.

<sup>107</sup> Le supérieur immédiat est un titre créé par les règlements et les conventions collectives au Québec. Ce titre appartient au fonctionnaire qui est à la tête d'une unité administrative ou d'un service.

<sup>108</sup> *Loi sur les relations de travail dans la Fonction Publique*, S.C. 1967, chap. 72, art. 91 (2).

supérieur hiérarchique<sup>109</sup> désigné par l'employeur dans les cinq jours qui suivent la réponse du supérieur immédiat ou l'expiration du délai imparti au supérieur immédiat pour rendre sa décision s'il n'a pas donné de réponse. À cette étape, l'employé peut être accompagné de son délégué syndical. Le supérieur hiérarchique rendra sa réponse par écrit à l'employé dans les trois jours de la réception du grief s'il n'a pas jugé à propos de former un comité d'enquête. Si par contre, il a besoin de faits additionnels avant de rendre sa décision, le supérieur hiérarchique pourra dans les deux jours de la réception du grief, former un comité d'enquête composé d'un représentant de l'employeur et du délégué syndical. Ce comité aura pour fonction de recueillir les faits pertinents au grief et de faire, dans les cinq jours de sa formation, un rapport écrit au supérieur hiérarchique. Dans ce cas, le supérieur hiérarchique rendra sa réponse par écrit à l'employé, avec copie au délégué syndical, dans les trois jours de la réception du rapport du comité d'enquête.

Dans une troisième étape, si la réponse du supérieur hiérarchique ne satisfait pas l'employé ou si sa réponse n'a pas été donnée dans les trois jours de la réception du grief ou dans les trois jours de réception du rapport du comité des griefs du syndicat et au sous-chef ou son représentant dans les cinq jours qui suivent la réponse du supérieur hiérarchique ou l'expiration du délai imparti au supérieur hiérarchique pour rendre sa décision s'il n'a pas donné de réponse. Le comité des griefs et le sous-chef ou son représentant se rencontreront à une date qui les satisfait mutuellement et examineront entre autres choses, si le grief est arbitral en vertu des dispositions de la convention. Les parties pourront s'adjoindre toute autre personne qu'elles désirent. Le sous-chef ou son représentant rendra sa décision par écrit dans les cinq jours qui suivent telle rencontre. Une copie de sa décision sera remise au comité des griefs.

Dans une quatrième étape, si la décision des sous-chefs ou de son représentant sur un grief relatif à une fausse interprétation ou prétendue violation de la convention ou sur un grief relatif aux modifications des conditions de travail par l'employeur, ne satisfait pas l'employé ou si telle décision n'a pas été rendue dans le délai prévu, le syndicat peut, dans le délai et de la manière prévue à l'article 13, soumettre ce grief à l'arbitrage.

---

<sup>109</sup> Le supérieur hiérarchique, tel que mentionné à la deuxième étape, est une notion qui s'applique au supérieur immédiat, c'est-à-dire le sous-chef ou son représentant. L'expression est surtout utilisée dans les règlements et directives de la D.G.R.T.

Pour l'application de cette procédure, la convention <sup>110</sup> stipule que les délais sont calculés en jours ouvrables et sont de rigueur. Ils ne peuvent être prolongés que par entente écrite entre l'employeur et le syndicat ou leurs représentants. La jurisprudence arbitrale est au même effet <sup>111</sup>.

La procédure d'instruction des griefs n'est pas une procédure à caractère quasi-judiciaire mais un simple appel administratif. Lorsqu'à l'une ou l'autre des étapes le fonctionnaire lésé est satisfait de la réponse obtenue ou laisse écouler les délais d'appel, la décision du supérieur hiérarchique devient définitive et exécutoire. Dans les cas contraire, il y a ouverture à l'arbitrage.

#### *L'arbitrage des griefs*

L'arbitrage des griefs est l'une des formes les plus inusitées de contrôle quasi-judiciaire des décisions prises par certaines autorités administratives. Cette procédure n'est accessible au Québec qu'aux fonctionnaires régis par une convention collective. Il n'y a qu'une seule exception à cette règle en faveur des conseillers juridiques conformément au règlement de la Commission sur les conditions de travail de ces fonctionnaires <sup>112</sup>. Il n'est pas sûr que cette procédure d'arbitrage créée par un règlement de la Commission soit d'une légalité irréprochable ; la Commission se trouve alors à sous-déléguer à des arbitres un pouvoir qu'elle n'a même pas elle-même. Dans notre système juridique on ne peut pas nécessairement faire par règlement ce qui est possible d'édicter dans une convention collective sous le Code du travail. De plus le pouvoir quasi-judiciaire en droit administratif canadien et québécois est un pouvoir qui ne peut habituellement pas être conféré par voie de sous-délégation, comme l'a encore soutenu récemment la Cour d'Appel dans l'affaire *Commission de la Fonction Publique v. Desbiens* <sup>113</sup>.

Aucun grief ne peut être soumis à l'arbitrage s'il n'a d'abord subi les étapes prévues pour l'instruction des griefs, sauf dans le cas des mesures de suspension et de destitution qui débutent à la troisième étape.

---

<sup>110</sup> A l'art. 12.06.

<sup>111</sup> Grief Charles Henri Simonneau du 21 novembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 30803 ; Grief Ernest Alarie du 21 novembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 3-8-4 ; Grief Gabriel Lévesque du 5 mars 1969, *Cahier des décisions*, dossier 3-8-5.

<sup>112</sup> A.C. 813 du 20 mars 1969 ; toute mesure disciplinaire à l'exclusion de la destitution peut faire l'objet d'un grief.

<sup>113</sup> 1970 C.A. 727.

La partie qui demande l'arbitrage doit en informer par écrit l'autre partie au plus tard dans les quinze jours, ainsi que l'arbitre en chef.

Avant de procéder à l'audition d'un grief, l'arbitre devra entendre l'objection qu'une partie pourrait soulever quant à l'arbitrabilité d'un grief. En effet, les conventions stipulent que « dans les cas où il n'est pas nécessaire que l'arbitre entende la preuve au mérite pour décider de l'objection, il disposera de celle-ci dans le plus bref délai possible. Au cas contraire, l'arbitre pourra prendre l'objection sous réserve et entendre le grief au mérite » <sup>114</sup>. Quant au reste, le processus varie suivant le type de mesure disciplinaire faisant l'objet du grief.

#### EN MATIÈRE DE SUSPENSION

L'arbitre saisi d'un grief en matière de suspension peut résoudre ce litige : « a) en maintenant la décision de l'employeur ; ou b) en réinstallant l'employé avec tous ses droits et en lui remboursant le traitement dont l'a privé la suspension, moins le salaire qu'il a pu gagner ailleurs ou toute compensation qu'il a pu recevoir pendant la période de sa suspension pour remplacer en tout ou en partie, le traitement qu'il perdrait du fait de sa suspension ; ou c) de toute manière jugée juste et équitable » <sup>115</sup>.

Comme nous l'avons mentionné plus haut il semble y avoir dualité de recours en matière de suspension. Afin d'éviter toute ambiguïté après la signature des conventions collectives de 1968 une lettre d'entente du Ministre délégué à la Fonction Publique proposait un *modus vivendis* à l'effet que « la décision arbitrale en matière de congédiement ou de suspension tiendra lieu des formalités prévues à la loi <sup>116</sup>, la même lettre annonçait la présentation d'amendement à la loi afin de dissiper cette ambiguïté. Or la loi n'a pas encore été amendée en ce qui concerne la suspension. Comme nous avons vu que l'intervention de la Commission de la Fonction Publique ne constitue pas une mesure de contrôle quasi-judiciaire des suspensions, nous croyons que cette proposition de la lettre d'entente n'avait pas sa raison d'être. De toute façon cette mention de la suspension à la lettre d'entente est fort troublante. Au surplus certaines propositions de cette lettre d'entente sont manifestement illégales ; dans

---

<sup>114</sup> *Convention collective des Fonctionnaires*, art. 13.02 et Grief Lafôrest du 9 août 1968, *Cahier de Décisions* 1-8-3.

<sup>115</sup> *Convention collective des Fonctionnaires*, art. 19.00.

<sup>116</sup> Lettre du 19 juillet 1968, art. 10 in *Convention collective des Fonctionnaires*.

un système juridique placé sous la « rule of law » le gouvernement ne peut s'engager à ne pas appliquer la loi telle qu'elle est et il ne peut ordonner à un organisme juridiquement autonome, tel la Commission de la Fonction Publique, de ne pas appliquer la loi telle qu'elle est . . .

La jurisprudence nous fournit des nombreux cas de suspension. La suspension a l'avantage d'être une sanction qui peut s'adapter à la gravité de la faute <sup>117</sup>. Les décisions nous montrent que ce n'est généralement pas sur un seul fait reproché que cette mesure sera prise mais plutôt pour sanctionner un comportement général injustifiable. Ainsi dans le Grief Bouchard la preuve révèle qu'il y a eu désobéissance, insubordination, injure verbale, insouciance, impolitesse, absence, malhonnêteté, menaces de représailles politiques <sup>118</sup> ; la suspension de quinze jours dans ce cas fut pleinement justifiée compte tenu du fait que cet employé avait déjà auparavant été suspendu. Dans d'autres cas, un seul manquement peut justifier la sanction ; c'est le cas du grief Blette <sup>119</sup> où cet employé a fait usage de boisson alcoolique à son travail. La suspension de dix jours ouvrables ne fut pas jugée trop sévère si l'on considère que dans plusieurs industries privées, comme le souligne l'arbitre, un tel manquement entraîne souvent le congédiement. Dans une affaire récente, grief Jacques Côté <sup>120</sup>, un ingénieur employa une pratique administrative illégale dans le but non pas de frauder le gouvernement mais de lui sauver de l'argent ; l'arbitre a décidé de suspendre l'employé tout en spécifiant clairement que la faute disciplinaire ne comportait pas d'éléments intentionnels.

L'arbitre peut-il user de sa discrétion pour réduire la durée d'une suspension ? Dans une décision intéressante, l'arbitre estimait que la durée de la suspension est affaire de discrétion pour la direction, et un tribunal d'arbitrage ne saurait intervenir que si la suspension a été imposée sans cause, ou encore si elle est tellement sévère et disproportionnée à la gravité de la faute qu'elle équivaut à toute fin pratique, à un déni de justice ou à un véritable congédiement <sup>121</sup>. C'est ainsi que les arbi-

---

<sup>117</sup> Voir Grief Pierre Boutin du 22 août 1969 ; Grief Robert Chevalier du 6 janvier 1971 ; grief J.P. St-Louis du 5 février 1971.

<sup>118</sup> Grief Jos Bouchard du 10 novembre 1967, *Cahier des décisions*, dossier 3-8-1.

<sup>119</sup> Grief Roméo Blette du 19 novembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-8-5.

<sup>120</sup> Grief du 8 juin 1970.

<sup>121</sup> Grief Fernand Leconte du 19 novembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-8-4.



tres ont quelquefois réduit la durée de la suspension ; dans le cas du Grief Archambault <sup>122</sup>, l'arbitre réduisit la suspension de moitié parce que le plaignant n'avait préalablement pas fait l'objet de remontrances écrites et directes ; dans d'autres cas l'inexpérience de l'employé fut prise en considération pour excuser le plaignant <sup>123</sup>.

Avant de terminer l'étude de la suspension, il nous reste une question à résoudre. Est-ce que l'on peut suspendre un employé afin de préparer son congédiement ? La jurisprudence sous l'ancienne convention collective de 1966 est à l'effet que la suspension et la destitution sont deux mesures disciplinaires qui se contredisent et que l'une exclut l'autre. Mais il peut s'avérer nécessaire à cause de la gravité de la faute imputée, de suspendre l'employé immédiatement, en attendant de prendre <sup>124</sup> une décision définitive relative à sa destitution. La pratique administrative est à l'effet qu'une suspension n'exclut pas l'éventualité d'une destitution. Le principe de droit pénal « non bis in idem » subirait ici une dérogation.

La décision rendue dans le grief de Jacques Beaudoin <sup>125</sup> confirme l'affaire précédente. Le juge Péloquin déclare « qu'en vertu de la nouvelle convention, le Gouvernement a le droit également de suspendre ou de congédier un employé, et il semblerait logique que le Gouvernement choisisse entre la suspension pour une période déterminée et le congédiement. Si la loi de la Fonction Publique ne permet pas aux chefs, aux sous-chefs et à leurs représentants dûment autorisés de congédier, ils pourraient suspendre pour une période indéfinie et demander un congédiement ». Le juge Péloquin, dans une affaire subséquente, grief Gaston Cloutier, <sup>126</sup> tout en se ralliant aux deux décisions précédentes et en citant de multiples autorités à l'appui de sa décision déclare que « si le Gouvernement désire procéder à l'avenir, dans des cas semblables, par une suspension provisoire, il devra l'indiquer clairement dans l'avis de

---

<sup>122</sup> Grief Jacques Archambault du 26 janvier 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-8-2.

<sup>123</sup> Grief Voghell et Côté du 16 août 1967, *Cahier des décisions*, dossier 1.11-1.

Pour d'autres décisions qui ont réduit la durée de la suspension voir: Grief Royal Lavergne du 12 juin 1970, grief J. Y. Proulx du 17 avril 1970.

<sup>124</sup> Grief Gérard Giguère du 3 décembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-8-6.

<sup>125</sup> Grief du 3 novembre 1969.

<sup>126</sup> Grief du 16 novembre 1970.

suspension de façon à ce qu'il n'y ait qu'une seule mesure disciplinaire d'imposée pour la même offense ou pour les mêmes motifs ». Les mesures de suspension et de destitution sont alors totalement distinctes.

Dans le cas des fonctionnaires non régis par des conventions collectives lorsque la suspension est utilisée comme préalable à une destitution est-il vraiment correct de soutenir que la destitution peut avoir un effet rétroactif à la date de l'avis de suspension ? La question a été reprise dans l'affaire Guay dont nous avons parlé précédemment <sup>127</sup>.

Dans cette affaire, la Commission de la Fonction Publique recommandait au Lieutenant-gouverneur en conseil sous l'autorité de l'article 61 de la Loi de la Fonction Publique que la nomination de M. Guay soit révoquée à compter de la date de la suspension. Le juge en chef Dorian de la Cour Supérieure soutint que la Commission donnait donc un effet rétroactif à sa décision. Or, il n'y a absolument rien dans la Loi de la Fonction Publique définissant les pouvoirs de la Commission, qui prévoit que les décisions qu'elle rend puissent avoir un effet rétroactif. Selon des principes bien connus, toute loi ou toute décision ne dispose que pour le présent et l'avenir. Même une loi nouvelle ne peut porter atteinte aux droits régulièrement acquis sous l'empire d'une loi ancienne. Il faut bien noter que ce principe ne lie pas le législateur et que ce dernier peut valablement faire, s'il le désire, des lois rétroactives.

Quant aux actes non-législatifs, la doctrine et la jurisprudence enseignent que seul l'acte pris au terme du processus judiciaire ou quasi-judiciaire est déclaratoire de droits et ainsi peut avoir un effet rétroactif tandis que l'acte pris au terme du processus administratif n'a aucun effet rétroactif puisqu'il n'est que générateur de droits <sup>128</sup>. Il est à regretter que la Cour ne se soit pas demandée si la recommandation de la Commission de destituer un fonctionnaire est un acte quasi-judiciaire ou un acte administratif. Cette décision porte incontestablement atteinte à des droits ou modifie une situation juridique acquise, et s'inscrit au terme d'un processus comportant des éléments de judiciaire : une demande est faite, une enquête impartiale doit être tenue où est appliquée la règle audi alteram partem, le dossier est transmis au Lieutenant-gouverneur en conseil à la demande de l'employé. Il s'agirait peut-être d'une décision qui, tel le jugement d'un tribunal ou d'un organisme quasi-judiciaire,

---

<sup>127</sup> *Supra*, p. 471.

<sup>128</sup> Patrice GARANT, « Chronique de jurisprudence », 1970, 11 *C. de D.* p. 170 et Louis-Philippe Pigeon, *op. cit.*, p. 49. Voir *supra*, page 469.

rétroagit à la date de la demande. Il serait erroné cependant de faire rétroagir cette décision à la date de la suspension, comme le souligne d'ailleurs fort justement la Cour Supérieure. Le mieux que l'on puisse faire c'est de la faire rétroagir à la date de la demande si l'on arrive à la conclusion qu'il s'agit d'une décision à caractère quasi-judiciaire, ce qui reste à démontrer <sup>129</sup> ! La Cour d'Appel fut sur ce point assez laconique, et conclut que vu que la suspension a été légalement prolongée, il n'était pas nécessaire de se prononcer sur la rétroactivité de la destitution <sup>130</sup>.

#### *En matière de destitution*

En matière de destitution, la procédure d'arbitrage prévue aux conventions collectives de travail <sup>131</sup> est exactement la même que celle prévue par la suspension. Nous n'y reviendrons pas. Rappelons que comme dans le cas de suspension, une lettre d'entente de 1969 du ministre délégué à la Fonction Publique est venue apporter un *modus vivendi* quant à l'application de cette disposition des conventions jusqu'à ce que la loi de la Fonction Publique soit amendée ; ces amendements sont venus confirmer les termes de la lettre d'entente <sup>132</sup>.

La destitution étant la mesure disciplinaire la plus rigoureuse qui puisse être prise dans la Fonction Publique québécoise, les motifs sur lesquels elle repose doivent être empreints de gravité. C'est ainsi que dans le grief Leo Wharen <sup>133</sup>, la preuve révéla que l'employé dont le gouvernement demande le congédiement a manifesté « une irresponsabilité totale » et a été trouvé en état d'ébriété avancé à son travail. L'arbitre n'eut aucune hésitation à confirmer la destitution de cet employé que deux suspensions importantes et récentes n'avaient pas réussi à corriger. Dans un autre grief semblable au précédent, le fait pour un employé de vendre de l'alcool à des compagnons de travail et de garder cet alcool sur les lieux du travail fut jugé répréhensible ; l'arbitre considéra qu'il

---

<sup>129</sup> Voir Patrice GARANT, « Chronique de jurisprudence », 1970, 11 *C. de D.* p. 170.

<sup>130</sup> « Jugements récents », 1970, 11 *C. de D.* p. 106.

<sup>131</sup> Art. 19.04.

<sup>132</sup> Lettre d'entente, in *Convention Collective des Fonctionnaires*, 1968-71, p. 79 à la p. 83; voir aussi *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 61 tel que modifié par la *Loi du Ministère de la Fonction Publique*, L.Q. 1969, Chap. 14, art. 38.

<sup>133</sup> Grief de Léo Whalen du 15 octobre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-10-3.

s'agissait là d'un « manque aigü du sens de responsabilité »<sup>134</sup>. Nous pourrions multiplier ces exemples.

Plusieurs mesures de destitution ont été prises conformément à l'article 55 de la loi qui interdit tout travail partisan lors des campagnes électorales à moins que le fonctionnaire n'ait donné sa démission<sup>135</sup>. La jurisprudence arbitrale a tenté de définir la notion de travail partisan en ces termes : « Sera considéré comme travail partisan: a) le fait de poser le même geste, à savoir l'expression privée d'une opinion en matière politique, à répétition, de multiples fois, dans des milieux divers, même s'il procède de la seule initiative de celui qui la pose. b) l'expression d'opinion politique proférée privéement et librement par le fonctionnaire, si elle s'accompagne d'une sollicitation de pressions en faveur d'un candidat ou d'un parti, sauf si elle a manifestement un caractère de taquinerie, badinerie ou boutade. Ne sera pas considérée comme travail partisan: l'expression privée d'une opinion en matière politique qui n'est pas formulée à la demande du parti ou d'un candidat ou de l'agent ou organisateur de ceux-ci »<sup>136</sup>. Ainsi le transport d'électeurs moyennant paiement constitue un prolongement de l'organisation du candidat et de ce fait entraîne la destitution<sup>137</sup>. Mais la signature d'un bulletin de présentation n'est pas un travail partisan car, de par sa nature, le bulletin ne contribue pas au succès de la cause d'un candidat ou d'un parti<sup>138</sup>. Dans tous ces cas l'arbitre a estimé important que le plaignant connaisse la nature exacte et la portée des actes qu'on lui reprocherait<sup>139</sup>.

D'autres faits peuvent entraîner la destitution, notamment les absences non motivées ; toute administration publique est aux prises avec ce problème qui compromet souvent le fonctionnement sans défaillance du service public. L'article 34.04 de la convention collective des fonctionnaires stipule que pour toute absence de plus de trois jours, l'em-

---

<sup>134</sup> Grief Bernard Bouchard du 30 juillet 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-17.

Pour d'autres décisions sur la destitution voir grief Maurice Bujold du 14 sept. 1969 ; Grief Jean-Jacques Trudel du 19 sept. 1969, Grief Fernand Desjardins du 7 janvier 1970, grief Jean-Yves Bélanger du 4 juin 1970.

<sup>135</sup> Grief J. M. Boudrault du 26 février 1970.

<sup>136</sup> Grief Romuald Mathieu du 25 mars 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-7.

<sup>137</sup> Grief Albert Cardinal du 11 avril 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-9.

<sup>138</sup> Grief Omer Bilodeau du 27 mai 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-14.

<sup>139</sup> Grief Albert Lapierre du 28 avril 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-10.

ployé doit produire un certificat médical attestant son incapacité physique de travailler si l'employeur en fait la demande. Le texte de l'article lui-même ne stipule aucune sanction, mais l'arbitre, en matière d'absentéisme, conclua au congédiement dans les cas où se trouvent réunis les deux éléments suivants : si l'omission a été particulièrement fréquente ou prolongée, et si l'employeur a donné une mise en demeure formelle à l'employé ou encore s'il lui a imposé une première mesure disciplinaire d'importance <sup>140</sup>.

Dans la Fonction Publique au Québec les arbitres ont toujours estimé qu'ils jouissaient d'une certaine discrétion dans la détermination et l'évaluation de la rigueur des sanctions. Ils ont même transformé des destitutions en suspension s'ils jugeaient que la mesure appliquée était disproportionnée par rapport à la gravité de la faute commise ou si la preuve n'était pas satisfaisante pour justifier la destitution <sup>141</sup>. Signalons que depuis l'arrêt de la Cour Suprême dans l'affaire Port Arthur Shipping Company du 1er octobre 1968, cette jurisprudence n'est plus valable <sup>142</sup>. En effet, la Cour Suprême a décidé que dans un cas semblable le conseil d'arbitrage avait à déterminer si le congédiement avait été fait pour une cause raisonnable. Le conseil d'arbitrage ne pouvait pas substituer son jugement à celui de la gérance pour réduire un congédiement en une suspension, dès lors que la cause raisonnable ou juste avait été prouvée <sup>143</sup>. Pour palier à cette difficulté les conventions collectives ont été modifiées de façon à normaliser cette situation en conférant expressément à l'arbitre le pouvoir de transformer une destitution en suspension.

#### LES AUTRES MESURES DISCIPLINAIRES

Certaines mesures peuvent être prises dans le seul but de ramener à l'ordre un employé que l'on ne veut pas suspendre ni destituer. Ces mesures peuvent faire l'objet d'un grief.

---

<sup>140</sup> Grief Gérard Paradis du 11 octobre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-10-2.

Grief Roland Bélisle du 8 juin 1970.

Grief Claude Renaud du 15 septembre 1969.

<sup>141</sup> Grief Omer Couture du 22 octobre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 1-10-5 ; Grief André Boutet du 20 mars 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-6 ; Grief Maurice Sawyer du 20 mai 1969, *Cahier des décisions*, dossier 4-4-12.

<sup>142</sup> 1969, S.C.R. 85 ; *Régina v. Arthurs, ex parte* Port Arthur Shipbuilding Co. 62 D.L.R. (2d) 342. Cet arrêt est commenté in (1969), 24, *Relations industrielles* p. 199.

<sup>143</sup> Grief Jean Renaud du 13 novembre 1969 ; grief Lévis Landry du 20 août 1969.

Le refus d'avancement d'échelon est une mesure importante car elle a un double effet et sur le traitement et sur le déroulement de la carrière de l'employé. L'employé acquiert au service de l'État l'expérience que vient récompenser l'avancement d'échelon. Voilà pourquoi nous ne pouvons considérer l'avancement d'échelon comme un droit mais comme un privilège <sup>144</sup>. Si l'employé ne l'obtient pas, il pourrait prétendre être l'objet d'une mesure disciplinaire. Il devrait alors démontrer que ce refus vise à punir un comportement ou un acte fautif. Cela ne sera guère facile parce qu'habituellement c'est l'insuffisance du rendement que sanctionne le refus d'avancement d'échelon. Il y a ici une différence entre la convention collective des professionnels et les autres conventions ; dans la première il y a toujours possibilité de soulever un grief si l'avancement d'échelon n'est pas accordé <sup>145</sup> ; dans le second cas il faut qu'il s'agisse d'une authentique mesure disciplinaire car ces conventions ne contiennent aucune stipulation sur l'avancement d'échelon.

Sur demande du Gouvernement, la prolongation de la période de probation <sup>146</sup> est accordée par la Commission de la Fonction Publique pour une période n'excédant pas six mois car l'employé temporaire n'a pas un droit strict à la permanence. Si nous nous référons à ce que nous avons dit lorsque nous avons étudié la notion de grief, cette mesure pourrait faire l'objet d'un grief si elle avait une connotation disciplinaire. Cette proposition est tout de même assez théorique car déjà les conventions prévoient que si le gouvernement au terme de la période de probation ne nomme pas l'employé à titre permanent, ne révoque pas sa nomination à titre temporaire ou n'obtient pas de la Commission de la Fonction Publique une prolongation de la période de probation, l'employé pourra soulever un grief parce que le gouvernement ne se conforme pas à la clause où il est stipulé que « l'employé » à titre temporaire sera nommé à titre permanent s'il est maintenu en fonction <sup>147</sup>. Donc l'employé, régi par une convention collective a le droit de loger un grief si la décision du gouvernement a pour but d'éluder l'application de cette clause.

---

<sup>144</sup> Grief André Lefebvre du 5 décembre 1968, *Cahier des décisions*, dossier 2-2-4.

<sup>145</sup> *Convention collective des professionnels*, art. 26 où il est stipulé que l'avancement d'échelon sera sur rendement satisfaisant, accordé par le sous-chef qui tiendra compte de la notation périodique faite sur l'employé.

<sup>146</sup> *Loi de la Fonction Publique*, S.Q. 1965, chap. 14, art. 37.

<sup>147</sup> *Convention collective*, art. 16.01.

La notation au dossier est prévue dans la Convention Collective du travail du syndicat des professionnels du gouvernement du Québec<sup>148</sup>. Cette notation peut nuire à l'employé dans ses avantages de carrière. Comme c'est une mesure administrative prise en application de la convention collective, l'employé pourra loger un grief s'il croit qu'il a été injustement noté.

La mutation est une mesure prévue explicitement dans un seul cas, celui des conseillers juridiques<sup>149</sup> et implicitement dans celui des professionnels<sup>150</sup> et des fonctionnaires<sup>151</sup>. Cette mesure administrative tend à favoriser « une très souhaitable mobilité inter-ministérielle »<sup>152</sup>. La mutation ne saurait entraîner une diminution de traitement, non plus qu'une perte d'avantages. Il est entendu toutefois, que si un employé régi par une convention collective se croit lésé par de telles modifications, il peut en faire un grief et, dans ce cas, il appartiendra à l'employeur de prouver qu'il a agi de façon raisonnable. Toutefois si le fonctionnaire muté prétendait que c'est à titre disciplinaire que cette mesure est prise contre lui, il pourrait à notre avis soulever un grief, comme s'il s'agissait de toute autre mesure disciplinaire.

Les conventions collectives mentionnent aussi les avertissements écrits<sup>153</sup>, qui peuvent être utilisés à titre disciplinaire. Si l'employé croit que l'avertissement n'est pas mérité, il peut loger un grief suivant la procédure de règlement et d'arbitrage des griefs.

Il reste encore une mesure disciplinaire qui est très rare, qu'on ne retrouve dans aucun texte de loi ou conventions collectives, mais seulement dans la jurisprudence : la rétrogradation. Dans les cahiers de décisions, nous en avons retrouvé qu'un seul cas ; il s'agit d'un employé de la Voirie provinciale qui a été rétrogradé alors qu'il avait précédemment été chauffeur de camion, et que comme tel il venait d'avoir un accident qui aurait été causé par sa faute et négligence<sup>154</sup>. L'arbitre déclara que le fait d'être rétrogradé à une date donnée, ne constitue pas un grief

---

<sup>148</sup> *Convention collective des professionnels*, art. 26.02; règlement sur les conditions de travail des conseillers juridiques, art. 26.02.

<sup>149</sup> Règlement de la Commission, art. 16.01.

<sup>150</sup> *Convention*, art. 8.00 et art.

<sup>151</sup> *Convention*, art. 3.00.

<sup>152</sup> *Rapport de la Commission de la Fonction Publique*, 1965, p. 13.

<sup>153</sup> *Convention*, art. 19.02.

<sup>154</sup> Grief Elisée Bouchard du 4 avril 1967, *Cahier des décisions*, dossier 3-8-1.

continu comme celui qui découlerait d'une mauvaise classification mais un grief découlant d'une décision unique. Le grief a été rejeté parce qu'il n'avait pas été présenté dans les délais, mais compte tenu de toutes les circonstances de l'affaire, on peut présumer que l'arbitre aurait confirmé la mesure prise par l'autorité compétente.

## CONCLUSION GÉNÉRALE

Le droit disciplinaire dans la Fonction Publique du Québec est une discipline jeune tout comme le droit de la Fonction Publique lui-même. Il résulte d'un rapprochement du droit administratif traditionnel et du droit du travail qui fournit ses mécanismes de protection juridictionnelle notamment en faveur de la grande majorité des employés de l'État.

Au plan de la définition des règles qui doivent régir la conduite des employés de l'État, le système québécois s'est grandement amélioré depuis quelques années ; non seulement des textes adéquats ont été édictés, en matière de conflits d'intérêt et d'exclusivité d'emploi notamment, mais la jurisprudence a eu, elle aussi, sa part dans l'élaboration des principes et règles visant à préciser notamment la portée du devoir d'obéissance hiérarchique ou celui d'intégrité.

C'est cependant au plan de la protection juridictionnelle, au plan du contentieux disciplinaire, que s'est opérée la réforme la plus radicale chez nous. Avant l'introduction de la convention collective avec les recours qui lui sont propres, le fonctionnaire québécois n'était pas systématiquement à la merci de l'autorité hiérarchique, mais il s'agissait d'une protection très limitée et dont la réglementation n'est venue que tardivement. Certes il ne nous a pas été possible d'évaluer la portée de la protection accordée par la Commission de la Fonction Publique en matière de destitution et de suspension parce que les dossiers de celle-ci sont secrets... peut être pour cause. Il est cependant sûr et certain que l'introduction de l'arbitrage obligatoire des griefs en faveur des fonctionnaires et ouvriers qui sont des salariés au sens du Code du travail a été grandement bénéfique.

Tout n'est évidemment pas parfait, loin de là. D'ailleurs l'amélioration du droit disciplinaire ne signifie pas que du coup nous aurons une Fonction publique disciplinée, mais il y a de fortes chances qu'il en soit ainsi. Il nous semble que trois conditions doivent être réalisées pour que cet objectif soit atteint ; il faut tout d'abord que les textes définissent adé-



quement les devoirs et obligations des fonctionnaires ; il faut des agents de la gestion du personnel responsables et clairvoyants ; il faut enfin que les protections juridictionnelles soient appliquées par des juges compétents et conscients des impératifs essentiels du service public.

## BIBLIOGRAPHIE

### OUVRAGES GÉNÉRAUX

A. PLANTEY, *Traité pratique de la Fonction Publique*, Paris, L.G.D.J., 1963, 2 vol.

R. CATHERINE, *Le fonctionnaire français*, Paris, 1961, Albin Michel.

Louis FOUGÈRE, *La Fonction Publique*, études et choix de textes commentés, Bruxelles, Institut International des Sciences administratives, 1966.

Francis DELPÉRÉ, *L'élaboration du droit disciplinaire de la Fonction Publique*, thèse de doctorat, Paris, L.G.D.J., 1969.

Louis-Philippe PIGEON, *Rédaction et interprétation des lois*, 1965, Rapports de la Commission de la Fonction Publique.

Journal des Débats, Assemblée Nationale du Québec.

### ARTICLES

J.I. GOW, « La nouvelle loi sur la Fonction Publique dans la Province de Québec », *Administration publique du Canada*, 1966, pp. 96 à 107.

J.-Réal CARDIN, « La nouvelle loi de la Fonction Publique au Québec », *Relations industrielles*, 1966, pp. 251 à 257.

Juge François CHEVALIER, « Le président du conseil d'arbitrage et l'arbitre unique dans le règlement des conflits du travail », *Relations industrielles*, vol. 21, no 2, p. 240.

Pierre VERGE, « Le forum de la convention collective » (1967-68), 9 *C. de D.* p. 563.

Patrice GARANT, « Le statut de la Fonction publique », in Barbe, R. *Droit administratif canadien et québécois*, Presses Université d'Ottawa, 1969, p. 419.

Patrice GARANT, « Le secret professionnel du fonctionnaire Québec », (1967-68), 9 *C. de D.* p. 777.

Patrice GARANT, « La loi du ministère de la Fonction Publique », (1970), 11 *C. de D.* p. 92.

Patrice GARANT, « Chronique de jurisprudence », (1970), 11 *C. de D.* p. 167.

Patrice GARANT, Les conflits d'intérêt en Droit public québécois, *Travaux du VIème colloque international du droit comparé*, Presses Université d'Ottawa, 1969, p. 215.

## LOIS

## — Québec

S.Q. 1965, chap. 14, *Loi de la Fonction Publique*

L.Q. 1969, chap. 14, *Loi du Ministère de la Fonction Publique*

S.R.Q. 1964, chap. 141, *Code du Travail*.

## — Fédéral

S.R.C. 1970, c. P-35, *Loi sur les relations de travail dans la Fonction Publique*

S.R.C. 1970, c. P-32, *Loi sur l'emploi dans la Fonction Publique*

S.R.C. 1970, c. C-34, *Code criminel*

S.R.C. 1970, c. E-10, *Loi sur l'administration financière*.

## RÈGLEMENTS

## — Québec

## 1965 :

A.C. 282 règlement relatif à la destitution d'un employé ou à la révocation de sa nomination, *Gazette Officielle de Québec*, p. 1593.

## 1966 :

A.C. 319 – B règlement de la Commission de la Fonction Publique relatif aux agents de la gestion du personnel, *Gazette Officielle de Québec*, p. 1594.

A.C. 1659, règlement concernant les congés, *Gazette Officielle de Québec*, p. 5443.

A.C. 1822, règlement concernant certaines conditions de travail des conseillers juridiques et de procureurs de la Couronne, *Gazette Officielle de Québec*, p. 5790.

A.C. 1714, règlement concernant les emplois ou fonctions d'un caractère occasionnel et leurs titulaires, *Gazette Officielle de Québec*, p. 5451.

## 1967 :

A.C. 2484, règlement concernant la classification et la rémunération des agents de la gestion du personnel, *Gazette Officielle de Québec*, p. 2427.

A.C. 185, règlement concernant le classement et la rémunération des ouvriers de la Fonction Publique, *Gazette Officielle de Québec*, p. 3795.

A.C. 1966-1713, règlement provisoire concernant la prolongation d'emploi des fonctionnaires nommés à titre temporaire, *Gazette Officielle de Québec*, p. 1661.

A.C. 2483, règlement concernant le statut particulier des adjoints aux cadres supérieurs, *Gazette Officielle de Québec*, p. 5953.

A.C. 1104 du 21 juillet 1967.

A.C. 2484, règlement concernant le statut particulier des cadres supérieurs, *Gazette Officielle de Québec*, p. 5955.

Règlement 2696 : concernant les heures de travail et la rémunération du temps supplémentaire, *Gazette Officielle de Québec*, p. 6515.

**1968 :**

A.C. 3412, règlement de la Commission de la Fonction Publique concernant le statut particulier des attachés d'administration, *Gazette Officielle de Québec*, p. 752.

A.C. 3353, règlement de la Commission de la Fonction Publique, concernant le statut particulier du personnel de maîtrise des ouvriers, *Gazette Officielle de Québec*, p. 457.

**1969 :**

A.C. 813, règlement de la Commission de la Fonction Publique, concernant certaines conditions de travail de conseillers juridiques.

**Fédéral :**

Conseil du trésor, DORS 67-118, règlement sur les conditions d'emploi dans la Fonction Publique.

Commission de la Fonction Publique, DORS, 67-129, règlement sur l'emploi dans la Fonction Publique.

Commission des relations de travail, DORS 67-200, règlement et règle de procédure de la Commission des relations de travail dans la Fonction Publique.

**CONVENTIONS COLLECTIVES AU QUÉBEC :**

*Convention collective de travail* 1968-1971, unité fonctionnaires.

*Convention collective de travail*, 1968-1971, unité ouvriers.

*Convention collective de travail*, 1968-1971, unité agents de la paix.

*Convention collective de travail*, 1968-1971, entre le gouvernement du Québec et le syndicat des professionnels du gouvernement du Québec.

**JURISPRUDENCE**

*Cahiers des décisions sur les conflits de relations de travail dans la Fonction Publique.*

**THE LAW OF DISCIPLINE IN THE QUEBEC CIVIL SERVICE**

The purpose of this study is to throw some light on a chapter of public law which has been almost ignored by lawyers and neglected by specialists of labor relations in the public sector. What is called in European countries, the law of discipline in the public service (le droit disciplinaire dans la fonction publique) is composed firstly of an important chapter where are defined the principles of that branch of the Law, such as the distinction between penal repression and disciplinary repression, the idea of a fault committed in the exercise of the functions.

The definition of the rules which governs the conduct of public agents can be summarized under four headings. The rules flow from the personality of the State-employer, the special nature of the authority enterprise and the duties of the public agent not only to the public but to the collectivity they are.

The rule of government effectiveness.  
 The rule of hierarchical obedience.  
 The rule of professional secret.  
 The rule of integrity.

These four rules are embodied in the laws, regulations, collective agreements and orders that are considered as the sources of that branch of law. And these texts will authorise the responsible of personnel management to take appropriate measure to punish the servant that paid to their duty.

The second part of the study is concerned mainly with the regime of juridictional or quasi-judicial protection offered to the public servant. The fundamental distinction here to be made is between employees covered by a collective agreement and the others, mainly at the upper level of the Civil Service.

The servants not covered by a collective agreement are protected against arbitrary dismissal by sec. 61 of the Civil Service Act : a written recommendation must be given by the Civil Service Commission, following an inquiry at which the employe implicated is entitled to be heard with his witness. If the servant is not satisfied with that recommendations, he may appeal to the Cabinet. The servants of that category are also protected to a certain extent by art. 59 against suspension exceeding two months.

Compared to that protection, the civil servants in the bargaining units have almost the same status as the « employee » under the Labour Code. The collective agreements determine the procedure which is open in case of dismissal, suspension and of any other disciplinary measures causing prejudice to an employee.

The Law of Labour relations have greatly modified the traditional law of Civil Service in Québec since 1965. Indeed other aspects have been the object of deep reforms, but in the field of discipline the greatest achievement have been surely the coming of collective agreements with the quasi-judicial protections called the procedures settlement and arbitration of grievances.

## INDEX ANALYTIQUE CUMULATIVE INDEX

### RELATIONS INDUSTRIELLES INDUSTRIAL RELATIONS

Volume 1 — Volume 25  
(1945-1970)

### Rapport des — Proceedings of CONGRÈS DES RELATIONS INDUSTRIELLES (1946-1970)

**Avant-propos** — Forewords; **A— Index alphabétique** — Subject index; **B-1 Index méthodique** — Broad Subject Headings Index; **Liste des descripteurs génériques** — List of generic keywords; **B-2 Index méthodique des titres** — Broad Subject Heading Index of Titles; **C— Index méthodique des ouvrages recensés** — Broad Authors of Book Reviews; **E—Auteurs des articles et des recensions** — Authors of the Articles and Book Reviews; **F— Références bibliographiques** — Bibliographical References.

Un volume 6 x 9 relié 360 pages

prix : \$ 10.00

En vente chez votre libraire ou chez l'éditeur

**LES PRESSES DE L'UNIVERSITÉ LAVAL**  
c.p. 2447, Québec 2, (Qué.)